ESCUELA DE DOCTORADO
INTERNACIONAL DE LA USC

Carlos
de Francisco Mantiñán

Tesis doctoral

Reforma y planificación indicativa en las economías ibéricas entre 1950 y 1975: un análisis comparativo

Santiago de Compostela, 2024

Programa de doctorado en Desarrollo Regional e Integración Económica

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

TESIS DOCTORAL

REFORMA Y PLANIFICACIÓN INDICATIVA EN LAS ECONOMÍAS IBÉRICAS ENTRE 1950 Y 1975: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Carlos de Francisco Mantiñán

Director: Juan Julio Luis Carmona Badía

Directora: María del Carmen Espido Bello

PROGRAMA DE DOCTORADO EN DESARROLLO REGIONAL E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

SANTIAGO DE COMPOSTELA

2024

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

AGRADECIMIENTOS

La autoría individual de una investigación de estas características oculta la colaboración y complicidad de muchas personas que, a lo largo de estos años, han desempeñado un papel importante para que la elaboración de este trabajo haya sido posible. Por este motivo, aunque solamente figure un nombre asociado a la tesis, sus resultados son consecuencia de las múltiples vivencias acaecidas durante esta etapa.

Esta tesis se ha beneficiado de la existencia de un contrato predoctoral de la Xunta de Galicia que ha facilitado ayuda económica para su realización. En estos tiempos en que la consecución de cierto apoyo financiero para acometer labores investigadoras entraña una notable dificultad, la posesión de dicho recurso ha permitido que, aun con los percances inherentes a cualquier estudio amplio, el proceso haya sido más tranquilo.

Guardando relación con el contrato disfrutado, la toma de contacto con la actividad docente ha sido una de las experiencias más estimulantes que he tenido durante esta fase. La posibilidad de simultanear el ejercicio investigador y el docente es, a pesar de la exigencia que comporta, una oportunidad única para mejorar a todos los niveles. Las sinergias generadas entre las horas de estudio y las de clase han dado sus frutos, propiciando que mis inquietudes e intereses por la historia económica, particularmente la ibérica, se hayan desplegado por doquier.

Durante los últimos años, he podido conversar con otras personas investigadoras que me han transmitido sus pareceres sobre mis dudas y curiosidades relativas a la tesis. Especialmente, deseo mostrar mi agradecimiento a las siguientes: Adoración Álvaro, Alba Roldán, Álvaro Garrido, Anna Catharina Hofmann, Carlos Bastien, Dulce Freire, Gloria Sanz Lafuente, Jesús Mirás, José Reis, José Luís Cardoso, Joseba de la Torre, Maria Fernanda Rollo, Miquel Gutiérrez, Nuno Estêvão Ferreira, Núria Puig y Ricardo Ferraz.

Cuando los recuerdos se dirigen hacia los lugares que atesoran las materias primas imprescindibles para la confección de este trabajo, singularmente los libros y las revistas antediluvianas, es inexcusable aludir a dos espacios que tal vez no disten en exceso de aquel edén borgiano: la biblioteca de la Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais de la Universidade de Santiago de Compostela y la de la Faculdade de Economia de la Universidade de Coimbra.

En lo referente a la biblioteca santiaguesa, las continuas visitas me han permitido descubrir una plétora ingente e inabarcable de títulos relacionados con la historia económica y áreas afines. Asimismo, su notable colección de revistas me ha facilitado el trabajo de búsqueda de artículos antiguos cuya obtención por medios digitales no siempre es sencilla. Naturalmente, es necesario reivindicar también la excelente atención dispensada por las bibliotecarias, que, con su habitual diligencia y amabilidad, han sido unas colaboradoras de excepción.

En cuanto a la biblioteca conimbricense, la realización de una estancia durante varios meses en la ciudad del Mondego dio la posibilidad de conocer un lugar con un suministro abundante de libros. Particularmente, los fondos Ramos Pereira y Teixeira Ribeiro conservan verdaderas

USC

reliquias de obras portuguesas y extranjeras. No obstante, más allá de este rico material, los momentos compartidos con las extraordinarias empleadas de esta biblioteca conforman las mejores experiencias de aquel periodo. Muchas gracias a Ana Serrano, Ana Pereira, Albertina, Ana Rita, Aurélia y, por supuesto, a la solícita Ana Beatriz, becaria única e insustituible.

Guardando un fuerte nexo con la estancia efectuada en Coímbra, quiero mostrar mi agradecimiento a Álvaro Garrido por su acogida y afabilidad durante toda la etapa. Aunque sus obligaciones derivadas de su condición de decano de la facultad fuesen numerosas, siempre se mostró muy cercano y atento. Concretamente, me siento en deuda con él por haberme puesto en contacto con André Costa, que, a la postre, se revelaría fundamental para guiarme por los vericuetos archivísticos de Lisboa. Vaya un sincero agradecimiento, pues, a ambos.

De forma paralela a las bibliotecas, los archivos han sido valiosos para completar cierta información requerida: del lado español, el Archivo General de la Administración, el Archivo Histórico del Banco de España y el Archivo General de la Universidad de Navarra; del lado portugués, el Arquivo Histórico do Planeamento Económico, el Arquivo Nacional da Torre do Tombo y el Arquivo do Instituto Nacional de Investigação Industrial. La atención recibida ha sido formidable en todos estos lugares.

Mi gratitud hacia la familia laboral, especialmente la constituida por los miembros del departamento de Economía Aplicada de la facultad. Dentro de este, los colegas del área de Historia e Instituciones Económicas ocupan una posición descollante: Adrián, Alberto, Bruno, Damián, David, Geluco, Jesús, Luisa y Pilar.

A Carmen Espido y a Xoán Carmona por la aceptación de la propuesta y por su acompañamiento leal y afectuoso. A la primera, siempre a la deriva en un mar proceloso de incesantes quehaceres, por su abnegación y por su firme voluntad de hacerme ver que el mundo investigador actual se muestra poco sensible ante sosegados adagios mahlerianos, exigiendo, en contraste, vertiginosos prestos liszteanos. Al segundo, curtido en mil batallas como consecuencia de su dilatada trayectoria, por su dedicación a la universidad y por su ansia inagotable de ampliar nuestro conocimiento histórico.

A Pedro Varela, pieza clave para la conclusión del presente trabajo. Su serenidad frente a la pantalla del ordenador ha posibilitado que todas las dificultades formales se hayan resuelto satisfactoriamente. Su ayuda ha sido fundamental durante las últimas semanas.

Mi gratitud hacia la familia consanguínea. En un momento señalado como este, resulta inevitable echar la vista atrás adoptando una perspectiva de largo plazo. Desde los primeros compases del viaje hasta la redacción de estas líneas, he contado siempre con un apoyo incondicional. Después de tantas ausencias justificadas por la entidad de la empresa, toca recuperar el tiempo no destinado a los míos.

Finalmente, como, tal vez por deformación profesional, tengo la tendencia a escudriñar la genealogía de las investigaciones, quiero encaminar este trabajo, de forma particular, hacia la persona con la que di los primeros pasos de este estudio. Por consiguiente, esta tesis está especialmente dedicada a Daniel Lanero Táboas.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

RESUMEN

La tesis analiza los programas económicos de tipo indicativo que las dos dictaduras ibéricas, el Estado Novo y el franquismo, aplicaron durante el tercer cuarto del siglo XX. La modalidad portuguesa de esta estrategia se relaciona con la serie de planes de fomento que, adoptados entre 1953 y 1974, el Estado Novo conoció hasta el fin del régimen; por su parte, los planes de desarrollo son la expresión que la planificación indicativa tuvo en la España franquista, yendo su periodo de ejecución desde 1964 a 1975, es decir, también hasta el término de la dictadura.

El marcado carácter intervencionista sobre el funcionamiento de la economía nacional que tanto el Estado Novo como el franquismo exhibieron desde sus primeros compases nunca se extinguió. De esta forma, la complementariedad entre el mercado y el Estado se adaptó a las necesidades de cada momento histórico, pero, en un sentido amplio, se verifica que la primera de las dos esferas señaladas siempre estuvo notablemente limitada y condicionada por la segunda.

La aceptación del recurso planificador a escala nacional en los países ibéricos debe ser comprendida en el contexto histórico en que esta práctica irrumpió y se generalizó. Los antecedentes inmediatos de los planes de fomento y los planes de desarrollo son fundamentales para poder interpretar, de una manera apropiada, la apuesta por los planes indicativos. Tanto en Portugal como en España se advierte que, en este proceso, la influencia proveniente del exterior, particularmente a través de los diferentes organismos supranacionales, fue esencial.

Los siete planes que, en total, fueron ejecutados por los dos regímenes autoritarios atienden a un elevado número de temas de naturaleza económica y social. La serie de medios y objetivos que tienen cabida en ellos es muy amplia y heterogénea. En relación con ello, los resultados obtenidos por cada uno de los programas son muy diversos, observando desempeños que, en ocasiones, distan de adecuarse a las metas fijadas y otros que, en cambio, presentan unos niveles de cumplimiento más satisfactorios.

PALABRAS CLAVE: planificación indicativa, desarrollo económico, Portugal, España

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RESUMO

A tese analiza os programas económicos de tipo indicativo que as dúas ditaduras ibéricas, o Estado Novo e o franquismo, aplicaron durante o terceiro cuartel do século XX. A modalidade portuguesa desta estratexia relaciónase coa serie de plans de fomento que, adoptados entre 1953 e 1974, o Estado Novo coñeceu até a fin do réxime; pola súa parte, os plans de desenvolvemento son a expresión que a planificación indicativa tivo na España franquista, tendo o seu período de execución decorrido desde 1964 a 1975, é dicir, tamén até o termo da ditadura.

O marcado carácter intervencionista sobre o funcionamento da economía nacional que tanto o Estado Novo como o franquismo exhibiron desde os seus primordios nunca se extinguiu. Desta forma, a complementariedade entre o mercado e o Estado adaptouse ás necesidades de cada momento histórico, mais, nun sentido amplo, verifícase que a primeira das dúas esferas sinaladas estivo sempre notabelmente limitada e condicionada pola segunda.

A aceptación do recurso planificador a escala nacional nos dous países ibéricos debe ser comprendida no contexto histórico en que esta práctica xurdiu e se xeneralizou. Os antecedentes inmediatos dos plans de fomento e dos plans de desenvolvemento son fundamentais para poder interpretar, de maneira apropiada, a aposta nos plans indicativos. Tanto en Portugal como en España se nota que, neste proceso, a influencia vinda do exterior, particularmente por medio dos diferentes organismos supranacionais, foi esencial.

Os sete plans que, no total, foron executados polos dous réximes autoritarios abordan un elevado número de temas de natureza económica e social. A serie de medios e obxectivos por eles abranguidos é moi vasta e heteroxénea. En relación a isto, os resultados obtidos por cada un dos programas son moi diversos, con desempeños que, por veces, fican lonxe das metas fixadas e outros que, en contraste, presentan niveis de realización máis satisfactorios.

PALABRAS CHAVE: planificación indicativa, desenvolvemento económico, Portugal, España

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RESUMO

A tese analisa os programas económicos de tipo indicativo que as duas ditaduras ibéricas, o Estado Novo e o franquismo, aplicaram durante o terceiro quartel do século XX. A modalidade portuguesa desta estratégia relaciona-se com a série de planos de fomento que, adotados entre 1953 e 1974, o Estado Novo conheceu até ao fim do regime; por sua vez, os planos de desenvolvimento são a expressão que o planeamento indicativo teve na Espanha franquista, tendo o seu período de execução decorrido desde 1964 a 1975, quer dizer, também até ao termo da ditadura.

O marcado caráter intervencionista sobre o funcionamento da economia nacional que tanto o Estado Novo como o franquismo exibiram desde os seus primórdios nunca se extinguiu. Desta forma, a complementariedade entre o mercado e o Estado adaptou-se às necessidades de cada momento histórico, mas, num sentido amplo, verifica-se que a primeira das duas esferas assinaladas esteve sempre notavelmente limitada e condicionada pela segunda.

A aceitação do recurso planeador à escala nacional nos dois países ibéricos deve ser compreendida no contexto histórico em que esta prática surgiu e se generalizou. Os antecedentes imediatos dos planos de fomento e dos planos de desenvolvimento são fundamentais para poder interpretar, de maneira apropriada, a aposta nos planos indicativos. Tanto em Portugal como em Espanha se nota que, neste processo, a influência vinda do exterior, particularmente por meio dos diferentes organismos supranacionais, foi essencial.

Os sete planos que, no total, foram executados pelos dois regimes autoritários abordam um elevado número de temas de natureza económica e social. O leque de meios e objetivos por eles abrangidos é muito vasto e heterogéneo. Em relação a isto, os resultados obtidos por cada um dos programas são muito diversos, com desempenhos que, por vezes, ficam longe das metas fixadas e outros que, em contraste, apresentam níveis de realização mais satisfatórios.

PALAVRAS-CHAVE: planeamento indicativo, desenvolvimento económico, Portugal, Espanha

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ABSTRACT

This thesis analyses the indicative economic programmes applied by the two Iberian dictatorships, the Estado Novo and the Francoism, during the third quarter of the twentieth century. The Portuguese modality of this strategy is related to the series of *Planos de Fomento* that, adopted between 1953 and 1974, the Estado Novo knew until the end of the regime; on the other hand, the *Planes de Desarrollo* are the expression that the indicative planning had in Francoist Spain, with a period of execution from 1964 to 1975, that is, also until the end of the dictatorship.

The marked interventionist character in the functioning of the national economy that both the Estado Novo and Franco's regime exhibited from the beginning was never extinguished. Thus, the complementarity between the market and the State was adapted to the needs of each historical moment, but, in a broad sense, it is verified that the first of the two spheres was always notably limited and conditioned by the second.

The acceptance of the planning resource on a national scale in the Iberian countries must be understood in the historical context in which this practice burst in and became generalized. The immediate antecedents of these plans are fundamental to be able to interpret, in an appropriate manner, the commitment to indicative plans. In both Portugal and Spain, the influence coming from abroad, particularly through the different supranational organisations, proved to be crucial in this process.

The seven plans that, in total, were implemented by the two authoritarian regimes address a large number of issues of an economic and social nature. The range of means and objectives covered by them is very broad and heterogeneous. In relation to this, the results obtained by each of the programmes are very diverse, with performances that, on occasions, are far from meeting the goals set and others that, on the other hand, present more satisfactory levels of compliance.

KEYWORDS: indicative planning, economic development, Portugal, Spain

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO……..23

II. OBJETIVOS E PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO.....27

III. METODOLOGIA E CRÍTICA DAS FONTES.....29

Parte I. El planeamiento indicativo a escala nacional en las dictaduras ibéricas: la necesidad de la planificación en la era del desarrollo..... 35

Capítulo 1. Estado y mercado al servicio de la prosperidad de las economías nacionales…37

1.1 Los cimientos legales de las dictaduras ibéricas: intervención estatal e intensa regulación de la actividad económica 37

1.2 Los primeros pasos de la reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial: cooperación y ayuda internacional.....46

1.3 El auge de la Economía del desarrollo.....49

1.4 La planificación como instrumento fundamental para el desarrollo.....59

1.5 Conclusiones.....66

Capítulo 2. El camino hacia la planificación en el Portugal de Salazar y la España de Franco 67

2.1 Portugal y la incipiente cooperación europea 67

2.2 Hacia la elaboración del Primer Plan de Fomento.....73

2.3 La impostergable reconducción del curso de la economía franquista en los años cincuenta: la OCYPE al servicio de la programación española.....76

2.4 Posibilidades y limitaciones de la expansión económica nacional: la Comisaría del Plan de Desarrollo y el informe del Banco Mundial.....80

2.5 El Primer Plan de Desarrollo Económico y Social como producto de la tardía planificación franquista.....86

2.6 Conclusiones.....89

Parte II. El contenido de los modelos planificadores ibéricos…….91

Capítulo 3. El limitado alcance de la programación económica: los dos primeros planes del Estado Novo (1953-1964).....93

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3.1 El Primer Plan de Fomento (1953-1958) 94
3.1.1 El armazón administrativo de la planificación portuguesa 94
3.1.2 La justificación de la necesidad del plan 95
3.1.3 La dimensión metropolitana del programa 98
3.1.4 Los proyectos para desarrollar el espacio colonial 106
3.1.5 El primer plan portugués como manifestación de las posibilidades existentes 108
3.1.6 La planificación portuguesa a ojos de los académicos de la época 111
3.2 El Segundo Plan de Fomento (1959-1964) 116
3.2.1 El tránsito hacia la segunda experiencia planificadora lusa: elementos de continuidad y necesidades de adaptación 116
3.2.2 El desarrollo de la economía metropolitana: intensificación de las propuestas previas y cierta ampliación de los objetivos 119
3.2.3 El proseguimiento de las líneas de actuación en el ámbito ultramarino 130
3.2.4 La economía portuguesa entre los años cincuenta y sesenta 132
3.2.5 Singularidades de la segunda experiencia planificadora 136
3.3 Conclusiones 138
Capítulo 4. La opción integral desde el inicio hasta el final de la planificación franquista: los planes de desarrollo (1964-1975) 141
4.1 El Primer Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967) 142
4.1.1 La idoneidad de la programación global: la filosofía de partida de la planificación española y sus principios rectores 142
4.1.2 La desigual atención dispensada a los distintos sectores productivos 147
4.1.2.1 El modesto peso relativo de las actividades primarias 148
4.1.2.2 El instrumento crucial para afianzar el desarrollo: la intensificación del proceso industrializador franquista 150
4.1.2.3 En la senda de la terciarización de la economía española 157
4.1.3 Tres capítulos singulares del I Plan: la mayor cohesión del comercio nacional y el tratamiento de dos territorios extrapeninsulares 165
4.1.4 La intervención pública como pilar esencial para propulsar el desarrollo: el Programa de Inversiones Públicas de la planificación franquista 167
4.1.5 Contratiempos inesperados en la ejecución del I Plan y críticas académicas hacia el programa económico 171
4.2 El Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social (1969-1971) 176
4.2.1 La prosecución del camino iniciado por el I Plan: entre las numerosas líneas de continuidad y la incorporación de ciertas novedades 176
USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4.2.2 Los cinco sectores preponderantes en el II Plan: de los sectores clásicos al afloramiento de una mayor sensibilidad social 180
4.2.3 Las principales notas diferenciadoras del II Plan en el dominio sectorial y algunas novedades extrasectoriales 189
4.2.3.1 Los aspectos sectoriales 189
4.2.3.2 Los aspectos extrasectoriales 191
4.2.4 La programación española entre los años sesenta y setenta: entre las valoraciones del plan en curso y la ideación de su sucesor 192
4.3 El Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975) 196
4.3.1 La extensión del arco temporal afectado por el plan y la inclusión de nuevas líneas temáticas 197
4.3.2 El desarrollo regional como sensibilidad irrenunciable de la planificación española 201
4.3.3 La dimensión sectorial del III Plan: la apuesta por el continuismo y la limitada inserción de novedades 204
4.3.4 El último plan franquista bajo una perspectiva crítica 212
4.4 Conclusiones 214
Capítulo 5. La madurez de la planificación portuguesa: de los planes parciales a los globales (1965-1973) 217
5.1 El Plan Intercalar de Fomento (1965-1967) 218
5.1.1 La justificación e idoneidad de un plan singular 219
5.1.2 La planificación metropolitana amplía sus horizontes: entre el mantenimiento de los sectores tradicionales y la adopción de los novedosos 223
5.1.3 La planificación colonial en un contexto condicionado por la guerra 235
5.1.4 La recepción del Plan Intercalar entre los autores de la época 242
5.2 El Tercer Plan de Fomento (1968-1973) 245
5.2.1 El punto de partida del III Plan de Fomento 246
5.2.2 La profundidad analítica de la realidad económica metropolitana 248
5.2.3 La planificación integral metropolitana en su estadio más avanzado 255
5.2.4 La tardía inclusión de la planificación regional 267
5.2.5 Del Plan Intercalar al III Plan: la apuesta por la continuidad en las colonias 273
5.2.6 El cénit de la programación del Estado Novo a debate 274
5.3 Conclusiones 276

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Parte III. La aplicación de las programaciones económicas ibéricas: del plano teórico al práctico……...279

Capítulo 6. Un análisis sectorial de los resultados financieros de la planificación portuguesa. 287

6.1 El ejercicio planificador en los programas parciales metropolitanos..... 287

6.2 La abundancia de ejecuciones deficitarias en los dos primeros programas ultramarinos 293

6.3 La generalización de los resultados deficitarios en los planes integrales metropolitanos 299

6.4 Claros y oscuros de la actividad planificadora global en el contexto de la guerra colonial 306

Capítulo 7. Un análisis sectorial de los resultados financieros de la planificación española… 313

7.1 Gran diversidad de comportamientos sectoriales en el único plan español con memorias anuales 313

7.2 Luces y sombras en los desempeños de un programa con sectores explícitamente estratégicos 322

7.3 Hacia un equilibrio entre capítulos excedentarios y deficitarios en un plan con un buen cumplimiento global..... 328

Capítulo 8. Una interpretación comparada de los resultados financieros de las planificaciones ibéricas.....333

8.1 Anhelos compartidos: el impulso industrialista y la apremiante necesidad de mejora de los transportes..... 333

8.2 Éxitos y fracasos de las proyecciones sectoriales ibéricas: un cuadro intrincado y heterogéneo 347

IV. RESULTADOS PRINCIPAIS.....361

V. CONCLUSÕES GERAIS..……...363

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES..……...369

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1. Producto Interior Bruto per cápita de varios países europeos (1950) (en dólares de 2011) 54
Tabla 1.2. Porcentaje de ocupados en el sector primario (%) con respecto al total de ocupados en cuatro países europeos (1950) 56
Tabla 3.1. Consumo medio de energía distribuida por las redes públicas (kWh/habitante) y porcentaje de parroquias rurales electrificadas (%) en Portugal en 1950 101
Tabla 3.2. Inversiones destinadas a los caminos rurales por distrito (en contos) 121
Tabla 3.3. Montantes atribuidos a los tres procesos vinculados a la electricidad (en contos) 126
Tabla 4.1. Exportaciones e importaciones de energía eléctrica en España (millones de Kwh.) 152
Tabla 4.2. Consumo de los principales sectores demandantes de cemento en España en 1964 (miles de Tm.) 154
Tabla 4.3. Tasas de analfabetismo (%) por grupos de edades y sexos en España en 1960 158
Tabla 4.4. Producción del sector de la construcción en España en 1962. Principales ámbitos beneficiados (en millones de pesetas) 164
Tabla 4.5. Gasto público en educación en varios países europeos como porcentaje de la renta nacional (%) en 1960 182
Tabla 4.6. Algunos indicadores relativos al nivel de bienestar de los españoles (comparación entre 1960 y 1980) 199
Tabla 5.1. Renta per cápita por distrito del Portugal continental en comparación con Lisboa (Lisboa=1) en 1964 268
Tabla 6.1. Resultados financieros del I Plan de Fomento. Metrópoli (en contos) 287
Tabla 6.2. Resultados financieros del II Plan de Fomento. Metrópoli (en contos) 288
Tabla 6.3. Resultados financieros del I Plan de Fomento. Colonias (en contos) 294
Tabla 6.4. Resultados financieros del II Plan de Fomento. Colonias (en contos) 294
Tabla 6.5. Resultados financieros del Plan Intercalar de Fomento. Metrópoli (en contos) ... 299
Tabla 6.6. Resultados financieros del III Plan de Fomento. Metrópoli, 1968-1971 (en contos) 300
Tabla 6.7. Resultados financieros del Plan Intercalar de Fomento. Colonias (en contos) 307
Tabla 6.8. Resultados financieros del III Plan de Fomento, 1968-1972. Colonias (en contos) 307
Tabla 7.1. Resultados financieros del PIP del I Plan de Desarrollo Económico y Social (en millones de pesetas). Cuantías previstas y gastadas 314
Tabla 7.2. Resultados financieros del PIP del I Plan de Desarrollo Económico y Social (en millones de pesetas). Porcentajes de gasto sobre lo previsto para cada sector y sobre el volumen total de cada año 315
Tabla 7.3. Resultados financieros del PIP del II Plan de Desarrollo Económico y Social (en millones de pesetas) 323
Tabla 7.4. Resultados financieros del PIP del III Plan de Desarrollo Económico y Social (millones de pesetas). 1972-1975 329

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Personas empleadas por sector productivo en Portugal (1953-1975)..... 55
Gráfico 1.2. Personas empleadas por sector productivo en España (1953-1975)..... 55
Gráfico 1.3. Tasas de alfabetización en Portugal (%) (1940-1970)..... 58
Gráfico 1.4. Tasas de alfabetización en España (%) (1940-1970)..... 58
Gráfico 3.1. Distribución de las inversiones en el sector de comunicaciones y transportes para el I Plan de Fomento (en contos) 105
Gráfico 4.1. Número de empresas alimentarias por rama sobre el total del subsector en España en 1961 (%)..... 156
Gráfico 4.2. Evolución del tráfico aéreo español en millones de pasajeros por kilómetro (1951-1961) 163
Gráfico 4.3. Transporte de viajeros en vehículos públicos y privados en España (1961-1966) 184
Gráfico 4.4. Inversiones en transportes de superficie en el periodo del II Plan de Desarrollo (en millones de pesetas) 186
Gráfico 4.5. Densidades máximas y mínimas de población por provincias españolas (1970) 202
Gráfico 4.6. Transporte interior de mercancías en España (1960-1980) 210
Gráfico 5.1. Número de pasajeros del Aeropuerto de Lisboa (1953-1962)..... 230
Gráfico 5.2. Inversiones en educación e investigación para el Plan Intercalar (en contos)... 233
Gráfico 5.3. Distribución de las inversiones relativas a las mejoras locales en el III Plan de Fomento (en miles de contos)..... 256
Gráfico 5.4. Volúmenes de financiación más elevados de los subsectores primarios en el III Plan de Fomento (en miles de contos) 259
Gráfico 8.1. Peso medio del sector secundario (%) desde el I al Plan Intercalar de Fomento 334
Gráfico 8.2. Peso medio del sector secundario (%) desde el I al III Plan de Desarrollo 335
Gráfico 8.3. Peso medio del sector transportes y comunicaciones (%) desde el I al III Plan de Fomento 336
Gráfico 8.4. Peso medio del sector transportes y comunicaciones (%) desde el I al III Plan de Desarrollo..... 337
Gráfico 8.5. Peso medio de las actividades primarias (%) desde el I al III Plan de Fomento 338
Gráfico 8.6. Peso medio de las actividades primarias (%) desde el I al III Plan de Desarrollo 339
Gráfico 8.7. Peso medio del sector vivienda (%) desde el Plan Intercalar al III Plan de Fomento 340
Gráfico 8.8. Peso medio del sector vivienda (%) en el I Plan de Desarrollo..... 341
Gráfico 8.9. Peso medio de las mejoras rurales (%) en el III Plan de Fomento 342
Gráfico 8.10. Peso medio de las mejoras rurales (%) en el II Plan de Desarrollo..... 343
Gráfico 8.11. Peso medio del sector educación e investigación (%) desde el I al III Plan de Fomento 344
Gráfico 8.12. Peso medio del sector educación e investigación (%) desde el I al III Plan de Desarrollo..... 344

Gráfico 8.13. Peso medio del sector sanidad (%) desde el Plan Intercalar al III Plan de Fomento 346
Gráfico 8.14. Peso medio del sector sanidad (%) desde el I al III Plan de Desarrollo 346
Gráfico 8.15. Porcentajes medios de ejecución (%) de los planes portugueses y españoles .. 348
Gráfico 8.16. Evolución de los niveles de ejecución (%) de los planes portugueses y españoles 349
Gráfico 8.17. Evolución de los niveles de ejecución (%) de los planes portugueses desglosados (metrópoli y ultramar) y españoles 350
Gráfico 8.18. Porcentajes sectoriales de realización inferiores y superiores a los objetivos en los planes portugueses y españoles 351
Gráfico 8.19. Número de ejecuciones excedentarias y deficitarias en los planes portugueses y españoles 352
Gráfico 8.20. Porcentajes medios de ejecución (%) de la industria y los transportes 353
Gráfico 8.21. Porcentajes medios de ejecución (%) de las actividades primarias 355
Gráfico 8.22. Porcentajes medios de ejecución (%) de la educación y la sanidad 356

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

LISTA DE ABREVIATURAS

AGA	Archivo General de la Administración
AGUN	Archivo General de la Universidad de Navarra
AHBE	Archivo Histórico del Banco de España
AHPE	Arquivo Histórico do Planeamento Económico
ANTT	Arquivo Nacional da Torre do Tombo
AOS	Arquivo Oliveira Salazar
BFN	Banco de Fomento Nacional
BM	Banco Mundial
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CIPIE	Comisión Interministerial de Planeamiento e Integración
CTCEE	Comisión Técnica de Cooperación Económica Europea
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FFN	Fondo de Fomento Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
INE	Instituto Nacional de Estadística
INI	Instituto Nacional de Industria
INII	Instituto Nacional de Investigação Industrial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCYPE	Oficina de Coordinación y Programación Económica
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIP	Programa de Inversiones Públicas
SGA	Secretaria Geral do Ambiente
STPC	Secretariado Técnico de la Presidencia del Consejo
UNRAA	Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Reconstrucción

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

I. INTRODUÇÃO

No leque de medidas de política económica que o Estado Novo e o franquismo exploraram desde as décadas centrais do século XX, o planeamento indicativo de alcance nacional é uma das escolhas mais importantes que podem ser identificadas. Esta fórmula, que atribui uma grande potencialidade à interação entre o Estado e o mercado, foi perfilhada por duas ditaduras que, já desde o começo, conferiram um papel essencial a cada uma destas esferas: o Estado devia ser um agente central no exercício de coordenação da atividade económica nacional e o mercado, por seu turno, componente fundamental no seio do sistema capitalista, devia agir conjuntamente com o primeiro para satisfazer as necessidades materiais existentes.

A vontade de superar o atraso que, no contexto da Europa Ocidental, definia as economias ibéricas em meados da centúria precedente exigiu que se articulassem medidas e estratégias que conseguissem combater a estagnação reinante. Tendo em consideração que, na altura, o recurso ao planeamento estava a disseminar-se em numerosos e variados países do mundo, não admira que, dada a boa fama atribuída a ele, o Estado Novo e o franquismo optassem por aderir a esta opção. Num contexto histórico em que as ideias, referências e procedimentos transcendiam com relativa facilidade as fronteiras nacionais, as duas ditaduras ibéricas incorporaram um mecanismo que, segundo os seus defensores, poderia favorecer a consecução de uns níveis mais elevados de bem-estar económico e social.

A consideração conjunta das mudanças internas experimentadas pelos dois regimes, nomeadamente no campo económico, e das dinâmicas internacionais mais relevantes que o mundo viveu depois da Segunda Guerra Mundial é fundamental para a correta compreensão do fenómeno abordado. Desta maneira, se bem as transformações endógenas que Portugal e Espanha conheceram na altura são importantes para o enquadramento histórico do planeamento, o contexto criado pelas lógicas da Guerra Fria é também crucial para o nosso tema. Assim, o desejo de fortalecer o bloco composto pelos países capitalistas comportou uma miríade de estratégias, sendo o planeamento de natureza indicativa uma peça fulcral e consubstancial a tal processo.

A estrutura da presente tese é tripartida. Esta escolha obedece à vontade de conferir racionalidade e coerência à análise efetuada, optando por uma sequência que começa com a consideração dos antecedentes dos planeamentos ibéricos, continua com a análise do conteúdo dos programas económicos em apreço e conclui com um exame dos resultados financeiros dos setores integrantes dos planos.

A primeira parte do estudo demonstra, a partir da análise dalguns dos textos legais mais importantes do Estado Novo e do franquismo, que o intervencionismo estatal foi prontamente exaltado por ambos os regimes, sendo interpretado como um meio primordial para articular as políticas económicas convenientes. Partindo desta ideia, a gradual aceitação dos princípios do planeamento nacional é concebida como um processo natural e congruente com a ideologia defendida pelas duas ditaduras. Assim, dado que o Estado e o mercado eram elementos centrais

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

dos modelos económicos abraçados, o planeamento de tipo indicativo foi uma expressão perfeitamente consentânea com os postulados já fixados durante as décadas de 1930 e 1940.

As peculiaridades individuais do Estado Novo e do franquismo são fundamentais para compreender o desfasamento temporal verificado entre o primeiro plano nacional português, de 1953, e o primeiro espanhol, de 1964. A partir da notável distância existente entre os dois anos, a primeira parte da tese esmiuça os porquês que ajudam a explicar esta falta de sincronia. A diferente posição internacional das duas ditaduras no período posterior à Segunda Guerra Mundial, mais adversa para a Espanha de Franco, é o aspeto determinante para interpretar este fenómeno. Porém, independentemente desta diferença capital, depois de, mais cedo ou mais tarde, os dois países assumirem as lógicas do planeamento, esta escolha acompanharia as duas políticas económicas abordadas até ao final das ditaduras.

A segunda parte do trabalho examina, de maneira individualizada, os sete planos económicos indicativos que o Estado Novo e o franquismo aplicaram até meados da década de 1970. A ordem cronológica deles é o critério assumido para os ordenar, mas, ao mesmo tempo, opta-se por introduzir uma alteração mínima nesta análise. Assim, os dois primeiros planos portugueses conformam um conjunto caraterizado pela sua natureza modesta e limitada; a seguir, aproveitando a coincidência temporal entre o fim do segundo plano português e o início do primeiro espanhol, os três programas económicos do franquismo constituem um segundo grupo que, entre outros traços, é definido pela conceção *integral* do planeamento espanhol; finalmente, o terceiro bloco é integrado pelos dois últimos programas portugueses, que, tal como os franquistas, possuem uma inclinação *global*, afetando, portanto, a *totalidade* da economia nacional.

O estudo do conteúdo dos sete programas constitui o núcleo da segunda parte. Todos os planos conformam um material valioso que, com uma informação desigual em função do assunto tratado, permite conhecer as preocupações, as reflexões e os anelos que os planeadores ibéricos tinham no momento de elaborarem cada um dos programas. Esta riqueza tem, no mínimo, duas dimensões de grande importância: por um lado, é possível perscrutar tanto as permanências como as mudanças que, ao longo de cada uma das fases nacionais consideradas, estão presentes nos planos; por outro, um dos aspetos de mais interesse relaciona-se com as possibilidades de análise nacional comparada que este exercício propicia, pois, sem descurar as divergências, muitos dos problemas e objetivos inerentes aos programas são semelhantes em ambos os países.

A terceira parte da tese julga, na medida do possível, os resultados financeiros dos setores integrantes dos planos. Os trabalhos disponíveis para avaliar tais resultados, isto é, os relatórios de execução de cada plano, proporcionam informação bastante rica para poder fazer uma interpretação do maior ou menor acerto que as previsões incluídas nos sucessivos programas tiveram. Apesar das particularidades que cada relatório possui, o estudo procura garantir certa ordem e homogeneidade na análise, tentando que as diferenças entre os planos de um mesmo país e as divergências entre estes e os do outro país não constituam um obstáculo para a investigação feita.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

A fim de poder conhecer os percursos individualizados dos planos portugueses e espanhóis, há, em primeiro lugar, um exame autónomo dos resultados obtidos pelos planos de cada país. Desta forma, optando por uma ordem cronológica, os quatro planos do Estado Novo são considerados do primeiro ao último e, a seguir, os planos do franquismo são submetidos a uma análise semelhante. Após serem realizados tais julgamentos individuais, esta parte da tese inclui uma avaliação cruzada entre ambos os países, dando continuidade, portanto, à essência que permeia toda a pesquisa desde o começo: o estudo comparado dos planeamentos ibéricos durante as duas ditaduras.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

II. OBJETIVOS E PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

O motivo que deu origem ao começo da presente tese de doutoramento foi a vontade de conhecer as especificidades relativas às etapas planeadoras que Portugal e Espanha tiveram durante o terceiro quartel do século XX. No caso do primeiro país, a fase foi definida pela série de planos de fomento que o Estado Novo aplicou desde 1953 a 1974; no caso espanhol, os planos de desenvolvimento (*planes de desarrollo*) do franquismo estenderam-se desde 1964 a 1975. Em ambas as experiências, o termo do ciclo do planeamento coincidiu com o fim das ditaduras.

Em vista das patentes semelhanças existentes, tanto do ponto de vista político como económico, entre o Estado Novo e o franquismo, uma das principais linhas de reflexão iniciais versou sobre os porquês que conduziram a que os países ibéricos apostassem, com uma marcada distância temporal entre eles, no recurso ao planeamento económico. Tendo em conta a vincada natureza estatista que as duas ditaduras vinham exibindo desde a década de 1930, emergiu a pergunta de se o prosseguimento de tal estratégia por meio dos planos económicos nacionais considerados se deveu a um fortalecimento dos princípios intervencionistas e/ou se, no processo, surgiram outros atores e elementos que contribuíram para a permanência dessa escolha.

Apesar de o Estado desempenhar um papel fulcral no seio das duas ditaduras ibéricas, outra pergunta que despontou dentro das nossas pesquisas incipientes prende-se com o facto de querer conhecer o peso conferido ao mercado como mecanismo de alocação de recursos durante a etapa do planeamento. Assim sendo, existiu uma vontade de descobrir os efeitos decorrentes da interação entre as duas esferas referidas. Além disso, também surgiu a pretensão de, tanto quanto possível, precisar as diferenças e afinidades que o binómio Estado e mercado apresentou, durante a fase considerada, entre ambos os países.

No que tange ao conteúdo dos planos em foco, outra das perguntas de investigação feitas nos primórdios da pesquisa relaciona-se com o desejo de identificar elementos de confluência e discordância entre eles. Desta maneira, uma vez que o trilho planeador foi assumido por ambas as ditaduras, apareceu a vontade de esmiuçar as semelhanças e divergências existentes entre, por um lado, os dois estados selecionados e, por outro, os diferentes programas económicos de cada país.

Tendo em vista que tanto os programas económicos do Estado Novo como os do franquismo tiveram, pelo menos no plano teórico, um alcance considerável, surgiu a ideia de se esta importância se manifestou, desde a década de 1950, na opinião pública de ambos os países, particularmente entre as pessoas mais preocupadas com o devir das economias portuguesa e espanhola. Numa época de crescimento e expansão dos estudos de Economia na Península Ibérica, as indagações à volta dos pareceres e juízos sobre o fenómeno do planeamento podem ser excelentes referências para o melhor conhecimento do tema abordado.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Dentro da série de perguntas de investigação realizadas, a última grande questão guarda relação com as dúvidas iniciais sobre o sentido e a efetividade dos planos adotados. Dado que o fim último de um programa económico como os que integram as duas séries consideradas é cumprir uns objetivos estabelecidos, é razoável que surjam os interrogantes sobre a execução e os resultados obtidos.

A partir das principais perguntas de investigação que nortearam a escolha do nosso tema de pesquisa, os objetivos centrais do presente estudo podem ser organizados em três blocos diferentes.

Em primeiro lugar, um objetivo muito relevante passa por compreender e examinar o contexto histórico que favoreceu que, tanto em Portugal como em Espanha, as duas ditaduras enveredassem pelo caminho do planeamento. Uma das caraterísticas fundamentais desta questão define-se pela alternância da perspetiva interna, que considera as particularidades endógenas a ambos os países, e da externa, que atende às mudanças que, do ponto de vista internacional, se revelaram determinantes para a adoção do recurso planificador. Neste sentido, o alastramento da Economia do desenvolvimento no mundo e a concomitante generalização do planeamento como instrumento útil para canalizar o progresso económico constituem dois elementos de grande importância para fixar os antecedentes imediatos das duas etapas estudadas.

Em segundo lugar, um fim central da tese é analisar, de forma individualizada, os sucessivos planos elaborados e executados pelas duas ditaduras na etapa tratada. Além de julgar os avanços e permanências que os planos de um país portam consigo ao longo de toda a sua fase, um dos principais aspetos de interesse relaciona-se com a vontade de entrecruzar os exames feitos entre Portugal e Espanha. Desta forma, é possível conhecer se os problemas, desafios e oportunidades foram ou não semelhantes entre os dois estados, procurando sempre ressaltar as afinidades existentes e, ao mesmo tempo, pondo em relevo as divergências mais salientes.

Em terceiro lugar, um objetivo destacado é a avaliação dos principais resultados financeiros setoriais que os planos de fomento e os planos de desenvolvimento tiveram ao longo dos seus respetivos períodos de execução. Dado que os setores económicos constituem o âmago dos planos analisados, tem o máximo interesse que se examinem os resultados obtidos, pondo especial ênfase no protagonismo outorgado aos vários setores das economias portuguesa e espanhola e, simultaneamente, analisando os desajustes existentes entre as metas fixadas para cada âmbito produtivo e os níveis de cumprimento de cada um deles.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

III. METODOLOGIA E CRÍTICA DAS FONTES

A análise sistemática dos diferentes planos económicos elaborados por Portugal e Espanha durante a etapa estudada constitui o alicerce da presente tese. Assim sendo, os quatro planos de fomento adotados pelo Estado Novo e os três *planes de desarrollo* aplicados pelo franquismo são as fontes que permitem conhecer os pormenores relativos aos dois processos de planeamento em pauta. Embora sejam documentos de uma natureza análoga, os traços caraterizadores deles variam. Particularmente, o volume de informação incluída exibe notáveis diferenças entre os sucessivos programas económicos analisados, sendo este aspeto mais marcado no caso dos planos portugueses. Se, de um modo geral, os *planes de desarrollo* mantiveram uma linha semelhante ao longo de toda a fase programadora, os planos de fomento, por seu turno, tiveram um enriquecimento progressivo que se traduziu num vincado melhoramento do seu conteúdo.

Independentemente das dissemelhanças referidas e de certas lacunas inerentes aos planos, estes conformam a fonte mais prezada para o presente trabalho. Todos estes programas foram sempre a expressão dos trilhos que, no âmbito das decisões de política económica, as duas ditaduras estudadas traçaram durante uma parte significativa das suas dilatadas histórias. Deste modo, os fundamentos, as medidas, as estratégias e os objetivos fixados têm cabimento nuns valiosos documentos que agiram de orientadores do percurso de desenvolvimento económico e social dos países ibéricos durante o terceiro quartel do século XX.

Guardando forte relação com os próprios planos, os trabalhos elaborados para, na medida do possível, avaliar os resultados deles, isto é, os Relatórios de execução em Portugal e as *Memorias de ejecución* em Espanha, constituem fontes necessárias para poder emitir juízos sobre o grau de cumprimento dos programas. De uma forma semelhante à crítica realizada quanto ao conteúdo dos planos, os relatórios/*memorias* não apresentam umas caraterísticas idênticas durante as duas fases programadoras. Reparando na série de mudanças observáveis nestes documentos, é possível sublinhar, por exemplo, as referentes à profundidade com que os temas são analisados, as atinentes à maneira de organizar os capítulos deles ou, entre outras, as que têm que ver com as suas periodicidades de publicação (alguns são anuais e outros abrangem toda a fase de cada plano). Já quanto à veracidade e fiabilidade dos dados neles incluídos, ainda que não seja possível ter plena certeza sobre a qualidade de todos, é conveniente concebê-los como os melhores indicadores de que dispomos para formar uma ideia do maior ou menor sucesso dos programas económicos analisados.

No seio das fontes primárias que temos ao nosso dispor, o material arquivístico tem algumas particularidades e diferenças entre ambos os países. Assim, o acesso a documentos históricos do nosso tema na época do Estado Novo é facilitado pela existência dum arquivo focado, de forma exclusiva, no planeamento durante esse regime: o Arquivo Histórico do Planeamento Económico da Secretaria Geral do Ambiente. Este arquivo possui informação rica e variada sobre diferentes dimensões relativas aos planos de fomento e permite que, quando necessário, algumas lacunas consubstanciais a estes sejam colmatadas. Infelizmente, não existe

USC UNIVERSIDADE

nenhum arquivo equiparável em Espanha. Ou seja, a procura de documentos arquivísticos referentes ao planeamento franquista tem de levar-se a cabo, com graus de fortuna muito diferentes entre si, em vários arquivos que, pela natureza deles, não se circunscrevem unicamente à nossa matéria.

Antes de prosseguir com os arquivos espanhóis, é necessário aludir a outros dois portugueses que, sem estarem só especializados no tema do planeamento estadonovista, contêm documentos de interesse. É conveniente pontualizar que, dada a natureza abrangedora do arquivo da Secretaria Geral do Ambiente, há certo material repetido entre este e o encontrado nos dois seguintes. Por um lado, o Arquivo Nacional da Torre do Tombo tem, no seu Arquivo Oliveira Salazar, alguns trabalhos esparsos que, de forma mais ou menos direta, abordam questões relativas aos trabalhos realizados pelos planeadores do Estado Novo. Além desta potencialidade, dito arquivo é útil, tal como o seu próprio nome transluz, para o conhecimento de diferentes aspetos da ditadura portuguesa. Por outro lado, o Arquivo do Instituto Nacional de Investigação Industrial, custodiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, tem, dado o seu forte vínculo com o desenvolvimento industrial português desde, sobretudo, o II Plano de Fomento, alguns documentos substanciosos para os nossos objetivos. O pendor industrialista do arquivo é, como o próprio nome deixa ver, muito marcado, mas, ao mesmo tempo, permite conhecer os avanços que Portugal conheceu, especialmente em matéria investigadora, desde finais da década de 1950.

Os documentos históricos dos arquivos espanhóis orientados para o nosso tema encontram-se espalhados por, nomeadamente, dois arquivos. De uma parte, o *Archivo General de la Administración* tem, particularmente no fundo de *Presidencia del Gobierno*, diferentes trabalhos, estudos e, em geral, documentos relativos a aspetos variados do planeamento franquista. O modo de o presente fundo estar organizado é, porém, muito menos sistemático que o observado no arquivo da Secretaria Geral do Ambiente em Portugal. Concretamente, os principais problemas são a falta de documentos existentes para compreender melhor o sentido geral do planeamento durante o franquismo e para conhecer pormenores relativos a determinados setores, tais como, por exemplo, alguns *sociais*. De outra parte, o *Archivo General de la Universidad de Navarra* tem, porventura, a disposição mais organizada e ordenada dos documentos referentes ao planeamento franquista. Especialmente, o fundo Laureano López Rodó é, dentro deste arquivo, aquele que, devido ao significado deste político da ditadura durante a fase programadora *desarrollista*, tem mais importância para os nossos fins. Ainda que tenha uma inclinação muito orientada para a figura de López Rodó, este fundo possui documentos de grande interesse para a questão e a época analisadas. Assim sendo, apesar de ficar longe da proeminência do da Secretaria Geral do Ambiente em Portugal, a sua valia é considerável.

Além dos dois arquivos espanhóis comentados, há um terceiro que, com especial relevância para a primeira parte da pesquisa, a relativa aos antecedentes imediatos do planeamento do *desarrollismo*, possui, para os nossos objetivos, certa importância: o *Archivo Histórico del Banco de España*. Dentro deste, o *Archivo Juan Sardá* tem utilidade para o estudo da conjuntura do Plano de Estabilização de 1959 e, além disso, para o contexto da elaboração e aplicação do

I Plan de Desarrollo franquista. Dado que o economista catalão foi um dos principais artífices intelectuais do Plano de Estabilização, os documentos conservados no seu arquivo são úteis porque, para além de permitirem conhecer as caraterísticas gerais da economia espanhola na altura, fornecem chaves interpretativas para a nossa melhor compreensão dos primórdios do planeamento franquista nos anos 60.

As fontes legais também constituem uma parte importante do presente trabalho. Nomeadamente, estas têm grande relevância na primeira parte da tese, uma vez que, com o intuito de explorar as bases ideológicas da economia das duas ditaduras, são considerados quatro documentos que julgamos essenciais: por um lado, a Constituição Portuguesa e o Estatuto do Trabalho Nacional do Estado Novo; por outro, o *Fuero del Trabajo* e o *Fuero de los Españoles* do franquismo. A análise destas fontes legais permite compreender que o vincado caráter estatista dos dois regimes, já delimitado logo no início, acompanhou a política económica portuguesa e espanhola até à década de 1970. Por este motivo, este exame é um ponto de partida necessário para inserir a escolha do planeamento no magma ideológico reinante na altura nas duas ditaduras.

No que concerne às revistas económicas cuja influência foi mais marcante em Portugal e Espanha desde a década de 1950, é inegável que, de uma ótica quantitativa, o número de publicações desta natureza é menor no primeiro dos dois países. Guardando relação com o referido, o peso que as pesquisas à volta do fenómeno do planeamento tiveram nas revistas portuguesas é, outrossim, inferior ao verificado nas espanholas. Independentemente das diferenças existentes, os artigos publicados então que, de forma mais ou menos direta, abordam o nosso tema mostram as reflexões e indagações que os economistas –e não só– ibéricos realizaram consoante os planos iam traçando o seu trilho. Entre os títulos mais destacados das publicações portuguesas, a *Revista de Economia*, a *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos* e a *Análise Social* ocupam um lugar saliente. No caso das espanholas, *Información Comercial Española*, *Revista de economía política* ou *De Economía* são alguns dos títulos mais importantes da época.

No respeitante às fontes secundárias utilizadas, consideramos que, em traços largos, é conveniente estabelecer três níveis diferenciados.

Em primeiro lugar, os trabalhos centrados, num sentido amplo, nas duas ditaduras ibéricas têm conhecido um notável enriquecimento nas últimas décadas. O tratamento a que ambos os regimes têm sido submetidos por parte dos investigadores oferece um leque de estudos muito heterogéneo. Assim, quer se atente nos temas analisados, quer nos procedimentos de pesquisa, só se pode concluir que a diversidade é muito significativa. Olhando para o campo particular da história económica portuguesa e espanhola focada na época tratada, o diagnóstico feito é, em geral, coincidente com o referido. Do lado português, a obra coletiva coordenada por Silva e Lains (2005) e o livro de Amaral (2019) são os estudos que, a nosso ver, proporcionam a melhor imagem do percurso da economia nacional durante o século XX e, particularmente, durante o Estado Novo. Ainda a obra de Lopes (2004), primeiramente publicada em 1996, constitui um bom livro para o conhecimento da economia portuguesa desde a década de 1960.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Relativamente a Espanha, embora haja obras que abranjam etapas mais amplas, talvez os trabalhos de Barciela *et al.* (2001), Maluquer de Motes (2014) e Carreras e Tafunell (2018) sejam os que forneçam a melhor interpretação da evolução económica espanhola durante a Época Contemporânea e, dentro desta, durante o franquismo.

Dentro deste primeiro grupo estabelecido, as escassas obras que, levando a cabo uma análise conjunta das economias ibéricas durante o século XX, merecem destaque são Baklanoff (1980) e de la Macorra y Cano e Brandão Alves (1999). A primeira, mais ajustada ao nosso período histórico, analisa as economias portuguesa e espanhola durante a época das ditaduras. Embora o autor considere uma miríade de aspetos económicos, o exercício do planeamento não é esquecido por ele. Relativamente à segunda obra, cuja etapa tratada é mais ampla, a perspetiva comparada que adota ajuda a ter uma melhor compreensão das dinâmicas e tendências inerentes às duas economias.

Em segundo lugar, tendo em consideração que os programas económicos nacionais analisados integram um conjunto extraordinariamente amplo de temas, os trabalhos existentes sobre todos eles são, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, muito diversos. Embora não seja fácil estabelecer uma classificação, os trabalhos que versam sobre domínios amplos do planeamento (a «agricultura», a «indústria», etc.) têm um espaço maior no seio das pesquisas económicas ao nosso dispor; em contraste, as parcelas mais restritas e específicas dele (por exemplo, o «desporto» ou os «meios de comunicação») têm, entre os estudos de história económica, um protagonismo sensivelmente mais reduzido. Independentemente disto, a tese complementa o conteúdo dos planos, nas partes em que é conveniente e possível, com a referência a pesquisas que aprofundam o exposto neles. Dada a natureza ampla da presente investigação, as obras escolhidas para tal fim costumam ter um caráter geral dos temas em apreço.

Em terceiro lugar, os estudos que se interessam, de uma maneira direta e decidida, pela análise dos planeamentos ibéricos têm sido, ao longo do último meio século, muito escassos. Assim, embora haja algumas pesquisas que, de uma forma pouco profunda, mostrem algumas preocupações para com o tema em pauta, o exame do planeamento durante as ditaduras não tem suscitado um interesse extraordinário. Entre os casos excecionais que podem ser identificados, convém aludir aos referidos a seguir.

Quanto ao planeamento do Estado Novo, os trabalhos de Marques (1980), Silva (1984), Moura (1996) e Ferraz (2022) são os mais importantes. O primeiro autor realiza uma análise ambiciosa da política económica da ditadura portuguesa na sua totalidade, prestando atenção, dentro deste exame, ao significado que os planos de fomento tiveram desde a década de 1950. A segunda obra, integrada por artigos que abordam temas diferentes do planeamento estadonovista, fornece uma imagem geral dos traços essenciais deste fenómeno no país. O terceiro autor, por seu turno, centra também o seu trabalho no processo de planeamento da ditadura portuguesa, mas limita a sua análise ao âmbito metropolitano, excluindo, portanto, o colonial. No caso de Ferraz (2022), o contributo mais destacado do estudo é o tratamento conjunto e sistemático dos resultados financeiros dos diferentes planos do Estado Novo,

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

proporcionando, pois, um sugestivo trabalho que, em contraste com os anteriores, tem uma natureza eminentemente quantitativa.

No que concerne ao planeamento do franquismo, os trabalhos de Alsina Oliva (1987), De la Torre e García-Zúñiga (2009), Zaratiegui (2019) e Hofmann (2023) são os mais relevantes. No primeiro caso, em Alsina Oliva (1987) encontra-se uma análise de política económica que, sem prestar especial atenção à dimensão histórica, dá protagonismo ao comportamento macroeconómico da economia espanhola na época e atende aos objetivos principais dos planos. A obra coletiva de De la Torre e García-Zúñiga (2009) enfatiza a perspetiva histórica do contexto dos *planes de desarrollo* e, além disso, dedica vários capítulos ao maior ou menor sucesso que os planos tiveram em várias regiões espanholas. Por seu turno, as duas últimas obras da série são as que têm uma natureza mais eclética. Assim, além de abordarem aspetos económicos da época planeadora do franquismo, tanto Zaratiegui como Hofmann mostram um vincado interesse por outras vertentes do exercício planeador (tais como as questões políticas ou diplomáticas), fornecendo, portanto, duas pesquisas singulares e de grande importância para o nosso tema.

Em síntese, reparando no limitado conjunto de fontes secundárias votadas para os planeamentos de Portugal e Espanha, a presente tese surge com a ideia de enriquecer os trabalhos existentes sobre a matéria e, além disso, opta por uma via ainda não transitada até ao presente. Com efeito, a constante orientação comparada entre os percursos planeadores ibéricos, realizando contínuas interações entre as especificidades de cada um dos países, é uma das singularidades mais salientes do nosso estudo.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

PARTE I. EL PLANEAMIENTO INDICATIVO A ESCALA NACIONAL EN LAS DICTADURAS IBÉRICAS: LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN EN LA ERA DEL DESARROLLO

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

CAPÍTULO 1. ESTADO Y MERCADO AL SERVICIO DE LA PROSPERIDAD DE LAS ECONOMÍAS NACIONALES

La intensificación de la complementariedad entre las esferas pública y privada, tendencia notoriamente reforzada en el mundo tras la Segunda Guerra Mundial, tuvo una clara manifestación en Portugal y España durante, respectivamente, el Estado Novo y el franquismo. Las dos dictaduras, conservando la marcada inclinación intervencionista que habían conocido desde sus inicios, siguieron explorando nuevos caminos para sacar el máximo provecho de la interacción entre Estado y mercado. Entre estos, la gradual aceptación de la idea planificadora fue uno de los rasgos caracterizadores que, sobre todo desde la década de 1950, condicionaron la política económica de los dos regímenes estudiados.

Las prácticas planificadoras existentes en el extranjero, popularizadas, en buena medida, por el auge de la Economía del desarrollo, constituyeron poderosos estímulos para los agentes programadores ibéricos. Asimismo, la creciente influencia de los principales organismos económicos internacionales de la época también fue determinante para que las dos dictaduras se inclinasen por la opción de la planificación indicativa. De este modo, en un escenario cada vez más interconectado entre las diferentes economías nacionales, el contexto internacional –especialmente, el europeo– del momento resulta fundamental para situar históricamente el proceso planificador en curso.

1.1 LOS CIMIENTOS LEGALES DE LAS DICTADURAS IBÉRICAS: INTERVENCIÓN ESTATAL E INTENSA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El Estado Novo y el franquismo constituyeron dos regímenes autoritarios extraordinariamente longevos. Sin existir una correspondencia exacta en la duración de las dos dictaduras, ambas se iniciaron en la década de 1930 y se extendieron hasta mediados de la de 1970. Cabe resaltar que, dado el acusado carácter intervencionista del Estado Novo y el franquismo, la profusión de documentos legales fue una característica inherente a ambos desde sus albores.

Adoptando una perspectiva de largo plazo que considere las dos dictaduras en su totalidad, los textos legales que sentaron las bases y erigieron los dos regímenes en sus inicios cobran un especial sentido. En lo que atañe al Estado Novo, que comenzó su andadura con anterioridad al franquismo, tanto la Constitución como el Estatuto do Trabalho Nacional, ambos del año 1933, son dos piezas legislativas de suma relevancia para el tema que nos ocupa, pues ambas exponen diversos aspectos atinentes al funcionamiento de la economía nacional y, también, al papel desempeñado por el Estado en esta materia.[1] En lo relativo a España, es interesante reparar en

[1] Los temas considerados, sobre todo en el texto constitucional, no se agotan en la dimensión económica. Dada la naturaleza de la presente investigación, aquí nos centraremos en aquellas cuestiones relacionadas con el funcionamiento y desarrollo de la economía nacional.

dos de las denominadas Leyes Fundamentales del Reino.[2] Estas son el Fuero del Trabajo (1938) y el Fuero de los Españoles (1945).

Aunque los textos legales aquí indicados se elaboraron y promulgaron en los estadios iniciales de las dos dictaduras, su influencia sobre la planificación posterior es muy significativa y todos constituyen una buena muestra de las líneas de continuidad y permanencia que ambos regímenes exhibieron durante sus dilatadas existencias.

En Portugal, el régimen autoritario iniciado en 1926 supuso un corte con las diferentes experiencias previas que, desde el siglo XIX, el liberalismo había conocido en el país.[3] Concretamente, el golpe militar ocurrido en el mes de mayo del mentado año puso fin a los más de tres lustros que la Primera República había durado (Rosas y Rollo, 2011). Hay que indicar que no se trató solo de un cambio de régimen político, sino también de una ruptura con los diferentes modelos que el liberalismo portugués había ensayado en las décadas precedentes. Este aspecto tiene una gran relevancia, pues, de la misma manera que sucedería con el franquismo, la reacción antiliberal y antiparlamentaria fue uno de los elementos caracterizadores por excelencia de las dos dictaduras ibéricas.

Entre las razones que ayudan a comprender el porqué del golpe de 1926 y su subsiguiente triunfo, cabe destacar las dos siguientes. Por un lado, la generalización de corrientes ideológicas refractarias al liberalismo político y económico fue una de las marcas de la Europa de entreguerras; por otro, las circunstancias endógenas portuguesas también desempeñaron un papel importante en la transición hacia el nuevo marco dictatorial.

Uno de los principales argumentos, si no el más relevante, proporcionado por los defensores del golpe militar de 1926 para justificar la ejecución de este levantamiento se relaciona con la imperiosa necesidad de restaurar el orden y la estabilidad en un país que, especialmente a lo largo de la etapa republicana, se había visto sometido a descalabros y crisis de diversa índole, tanto políticos como económicos.[4] La paulatina generalización de la idea de que los principios liberales no eran aptos para dar respuesta a los desafíos de la época fue teniendo cada vez más defensores en el interior del país. Además de la inestabilidad política caracterizadora del periodo republicano, la implantación de un nuevo régimen que chocaba con los intereses de algunos de los sectores privilegiados de la sociedad portuguesa fue otro de los

[2] En su conjunto, fueron ocho leyes que se promulgaron hasta los años setenta del siglo pasado, siendo la última, la Ley para la Reforma Política, aprobada un año después de la muerte de Franco. Las dos leyes aquí tratadas se corresponden con la primera (promulgada en plena Guerra Civil) y la tercera. En consonancia con lo expuesto para Portugal, también se privilegian las cuestiones de naturaleza económica.

[3] En determinadas ocasiones, la denominación *Estado Novo* aparece asociada a la etapa ya iniciada con el golpe militar del 28 de mayo de 1926; no obstante, aquí se utiliza la periodización habitual para la historia de Portugal, que se refiere, por un lado, al período de la Dictadura Militar (1926-1933) y, por otro, al propio Estado Novo, iniciado en 1933.

[4] Las interpretaciones existentes sobre la Primera República portuguesa distan de ser unidireccionales, habiendo marcados contrastes entre los juicios realizados sobre los logros y las insuficiencias de esta etapa. Cabe señalar que, de forma análoga a lo que acontecería en España tras la aniquilación de la experiencia republicana (la segunda, en el caso español), los apologetas de la dictadura también reivindicarían las virtudes del nuevo régimen para, de acuerdo con su visión, acabar con una etapa funesta de la historia nacional. Además, se debe recordar que, aun atendiendo a las similitudes que se observan en los dos países sobre la superación de las respectivas experiencias republicanas, la instauración de la dictadura en Portugal fue mucho menos traumática y brutal que en España.

detonantes de la creciente oposición antirrepublicana. Finalmente, la participación del país en la Primera Guerra Mundial fue también un elemento generador de una fuerte inestabilidad nacional (Ramos, 2017).[5]

Reparando en el contexto internacional de la época estudiada, una de las primeras constataciones que se deben acentuar se encuentra vinculada al creciente e imparable peso de la intervención estatal en el funcionamiento de las economías nacionales. En claro contraste con el desempeño del capitalismo decimonónico, en que el tradicional *laissez faire* marcaba el devenir de las diferentes economías, el siglo XX fue conociendo, de una manera gradual, una mayor participación del Estado en numerosos países, siendo sus manifestaciones más extremas aquellas experimentadas por los países socialistas, particularmente la URSS. Esta intensificación de la intervención estatal no fue una particularidad o rareza de los países que exploraron sistemas alternativos al capitalismo. Así, tanto los países socialistas como los capitalistas confirieron un elevado protagonismo a la intervención estatal, que, dependiendo de cada caso particular, se manifestó con más o menos intensidad.[6]

Estrechamente unido a lo que se acaba de exponer, el nacionalismo económico fue otro de los signos de la época.[7] Así, la férrea defensa de los intereses de las economías nacionales se agudizó y exacerbó durante la época de entreguerras, buscando proteger y asegurar mercados que pudiesen garantizar, en la medida de lo posible, la abundancia material de estas. Atendiendo a ello, no suscita extrañeza que Portugal, país con una modesta metrópoli, defendiese a capa y espada sus posesiones coloniales, pues, entre otros motivos, estas constituían una fuente de riqueza que permitía que su dependencia exterior fuese menor. Tal como se irá mostrando a lo largo del trabajo, la concepción unitaria del país, esto es, la consideración de Portugal como un todo integrado por la metrópoli y las colonias fue una constante que, también en el dominio económico, se mantuvo intacta hasta la desintegración del Estado Novo. Hay que subrayar que esta particularidad portuguesa, es decir, la existencia de un país conformado por diversos territorios diseminados por el mundo, constituyó un notable desafío para la elaboración de unas políticas económicas nacionales que pudiesen atender y dar respuesta a las necesidades de la economía lusa en su conjunto (Miranda, 1987).

La Constitución de 1933 es uno de los textos legales fundamentales que contribuyeron a definir y caracterizar el Estado Novo.[8] Dada la naturaleza de una constitución, los aspectos que

[5] Hay disponibles diferentes obras históricas que, bien centradas exclusivamente en la fase republicana, bien dirigidas hacia etapas más amplias de la historia del país, explican estas cuestiones. Entre estos últimos trabajos, la parte de Ramos (2017) correspondiente a la Primera República destina dos capítulos diferentes para abordar este régimen. Como muestra elocuente de la importancia de la Primera Guerra Mundial en la evolución republicana, el autor fija este acontecimiento como un marco divisorio entre el primer y el segundo periodo de esta fase.

[6] Existen notables obras históricas para el conocimiento del periodo en cuestión. Dos ejemplos son Hobsbawm (2011) y Fontana (2017). De forma análoga, también se disponen de buenos trabajos de cariz más económico para comprender este período histórico. Así, puede consultarse, por ejemplo, Aldcroft (2013).

[7] Huelga decir que, aunque aquí se enfatice la dimensión económica del nacionalismo, la manifestación de esta ideología no se dejó sentir solo sobre el funcionamiento de las economías. De hecho, los dos regímenes aquí estudiados, el Estado Novo y el franquismo, desplegaron una amplia gama de instrumentos y mecanismos que persiguieron una firme y contundente nacionalización de las masas.

[8] El jurista y político Diego Freitas do Amaral realiza, a propósito de este texto constitucional portugués, una interesante observación. Según indica en un artículo dedicado a este tema (Amaral, 2012, p. 81), solo hubo dos

este escrito considera exceden sobremanera el mero ámbito económico.[9] Teniendo esto en consideración, el presente estudio orienta su atención hacia aquellas dimensiones de naturaleza económica que guardan relación con la problemática de la planificación y, en general, hacia el papel desempeñado por el Estado como agente interventor.[10]

El artículo que inaugura el texto constitucional,[11] incardinado en un amplio título denominado «De la nación portuguesa», es suficientemente explícito acerca del carácter marcadamente colonialista del régimen del Estado Novo. En este sentido, desde el inicio de la Constitución se advierte la consideración, de manera indiscutible e irrenunciable, de Portugal como país integrado por una serie de territorios dispersos por diferentes continentes. A modo de nota clarificadora acerca de la ideología imperialista del Estado Novo, cabe agregar que, además de las posesiones que a la sazón tenía, la nación portuguesa no renunciaba a ampliar sus dominios hacia otras áreas.[12]

Los dos artículos que cierran el primer título constitucional centran su atención en la naturaleza política del Estado portugués y, además, adelantan algunas de las atribuciones centrales que debían incumbir al sector público. Asimismo, el Estado portugués aparece caracterizado como una república unitaria y corporativa.[13] En lo que concierne a las incumbencias del ente público, aquí afloran atribuciones de gran interés para este estudio. Así, el Estado debía «coordinar, impulsar y dirigir todas las actividades sociales, haciendo prevalecer una justa armonía de intereses, dentro de la legítima subordinación de los particulares al general». El acusado carácter intervencionista del nuevo Estado que se estaba forjando se manifiesta, pues, de una manera temprana en el texto constitucional. Al Estado

regímenes autoritarios europeos de derechas que, en la primera mitad del siglo XX, dispusieron de constituciones escritas: la dictadura portuguesa y la austríaca. No obstante, el autor también introduce una relevante consideración, pues, mientras la Constitución austríaca fue efímera (estuvo en vigor durante escasos dos años), la portuguesa se mantuvo hasta el final de la dictadura. Si se desea tener una visión más amplia de la génesis y contenido de este texto constitucional, consúltese Araújo (2007).

[9] En el citado trabajo de Amaral (2012, p. 91), el profesor enumera algunos factores que, a su juicio, ayudaron a que el Estado Novo, diferentemente a lo observado en otras dictaduras, tuviese una constitución: la larga tradición constitucionalista del país, pues Portugal había conocido cuatro constituciones en poco más de un siglo, la influencia de varios juristas (profesores universitarios y abogados) en la configuración del Estado Novo y, finalmente, el papel desempeñado por los militares portugueses, pues, según se explica, estos eran, en general, favorables a la elaboración de un texto legal de estas características.

[10] Esto no es óbice para hacer, en determinadas circunstancias, algunas consideraciones sobre otras cuestiones que, dada su significación, puedan enriquecer el estudio acometido.

[11] El contenido de la Constitución puede consultarse en el Decreto n.º 22 241 de 22 de febrero de 1933.

[12] El hecho de que la Constitución comience aludiendo a la composición del territorio nacional exhibe una gran significación. El exacerbado discurso imperialista, continuador de una línea ideológica preexistente en el país, se extendió sin reservas hasta el final de la dictadura. La defensa férrea de las posesiones imperiales también incidió en la elaboración de los planes económicos, puesto que, dada la unidad del país, las políticas nacionales ideadas no podían tener únicamente como objetivo la metrópoli, sino que debían incluir la totalidad de los territorios conformadores de Portugal.

[13] El corporativismo portugués ha atraído la atención de diversos investigadores que, poniendo el foco sobre diferentes dimensiones de este, se han ocupado de diseccionar esta ideología. Así, desde los trabajos seminales de Lucena (1976) hasta los más recientes de Pinto y Martinho (2016) o Garrido (2016), que confieren especial relieve a los aspectos económicos, existen investigaciones académicas de calidad que, además de incardinar la ideología corporativista en su contexto transnacional, se interesan por su aplicación en Portugal. Particularmente, para una visión general del tema, véase Freire y Ferreira (2019).

competía una labor coordinadora y directora de todas las actividades sociales y, simultáneamente, debía desempeñar un rol de árbitro que contuviese eventuales conflictos de intereses en el seno de la sociedad portuguesa. Finalmente, emerge en el texto una sensibilidad social que, al menos en teoría, el nuevo orden perseguía, estableciendo que el Estado asegurase que todos los portugueses se situasen encima del «mínimo de la existencia humanamente suficiente».

Entre el conjunto de títulos que integran el articulado constitucional, el número VIII posee una gran relevancia para el examen de los postulados económicos y sociales propugnados por el Estado Novo. Este título, denominado «Del orden económico y social», presenta diversas cuestiones relativas a la economía y sociedad portuguesas y, una vez más, el Estado vuelve a irrumpir como un agente central.

La orientación hacia lo colectivo, la voluntad de fortalecer el papel estatal y el deseo de maximizar la riqueza socialmente útil aparecen de forma explícita en el texto: «la organización económica de la Nación deberá realizar el máximo de producción y riqueza socialmente útil y establecer una vida colectiva de la que resulte poderío para el Estado y justicia entre los ciudadanos». Dentro del objetivo de maximización, reaparece la necesidad de asegurar la armonía social entre las partes constitutivas de la sociedad portuguesa (con especial relieve para el equilibrio entre el capital y el trabajo)[14] y, por ejemplo, se pone de manifiesto la necesidad de combatir aquellas actividades productivas «de carácter parasitario o incompatibles con los intereses superiores de la vida humana».

Con el fin de apuntalar el éxito del modelo corporativo portugués y evitar el surgimiento de eventuales conflictos que desestabilizasen el orden social, el Estado debía contener la «concurrencia desreglada» entre los actores generadores de la riqueza nacional. Por consiguiente, el Estado se erigía en un instrumento fundamental para reputar una actividad productiva de justa y deseable para el bien común y, en contraposición, para condenar otras lesivas para el desarrollo global de la economía nacional. Todos los elementos constitutivos debían «colaborar mutuamente como miembros de la misma colectividad».[15]

En esta primera parte de la Constitución se abordan otras cuestiones de naturaleza heterogénea relacionadas con las *garantías fundamentales*, entre las cuales figuran la educación, la enseñanza y la cultura nacional. A pesar de la voluntad alfabetizadora del Estado Novo, cuyos resultados en esta materia fueron positivos (Palma y Reis, 2021), el protagonismo que la enseñanza adquiriría en los planes económicos nacionales sería, como se podrá constatar

[14] Esta fue, de hecho, una pretensión central del nuevo Estado. La vía explorada en Portugal pretendía superar y eliminar los conflictos de clase entre empresarios y trabajadores a partir de la consecución de una armonía entre ambas partes. Así, empresarios y trabajadores debían asumir el papel que desempeñaban en la sociedad para, conjuntamente, contribuir al desarrollo general del país. Véanse Rosas (2012) y Garrido (2012).

[15] Aquí se advierte un ataque directo a la libre iniciativa característica de las sociedades en que impera una economía de libre mercado. A partir del poder que el Estado pasaba a adquirir, la actividad económica privada quedaba subordinada a aquellas líneas que, fijadas por parte del poder político, eran, de acuerdo con las conveniencias e intereses de este, deseables para el desarrollo de la economía nacional. La búsqueda de una nueva sociedad más ordenada y *disciplinada* se halla relacionada con esta apuesta en que, tal como se está acentuando, el Estado desempeñaba un papel determinante.

con posterioridad, bastante modesto. La posibilidad de continuar los estudios más allá de los niveles más básicos quedaba circunscrita, tal como en España, a un limitado número de personas.

Los elementos que integran el dominio público del Estado son también incluidos en el texto constitucional. Estos son, entre otros, las riquezas naturales, las aguas y las vías de comunicación. En lo que atañe a la capacidad del Estado para interferir en su gestión y aprovechamiento, aquí también se vuelve a aludir al interés público para justificar, en los casos en que el poder político considerase pertinente, la expropiación de determinados bienes. Además, se establece de forma tajante la imposibilidad de alienar bienes o derechos del Estado «que interesen a su prestigio o superiores conveniencias nacionales». En definitiva, se aprecia una ratificación de la posición preponderante del sector público para determinar las acciones y actuaciones conducentes a la consecución del interés público y, al mismo tiempo, se refuerza la idea de que el Estado era un actor fundamental para delimitar las prioridades y necesidades nacionales en materia económica.[16]

Finalmente, la primera parte de la Constitución contempla cuestiones relativas a las finanzas del Estado. Entre los aspectos de interés para nuestro estudio, se puede destacar que los planes económicos del país que se pasarán a analizar distinguen exhaustivamente el origen de las financiaciones de los diferentes proyectos incluidos.[17]

El segundo de los textos legales basilares para la delimitación de los presupuestos económicos del Estado Novo es el Estatuto do Trabalho Nacional.[18] Promulgado en el mismo año que la Constitución, concretamente en el mes de septiembre, este Decreto ley refuerza muchas de las ideas que ya habían sido abordadas en el texto constitucional, observándose en él, de forma patente, la influencia directa ejercida por la Carta del Lavoro de la Italia fascista. De hecho, una de las figuras más descollantes de la dictadura, Marcelo Caetano, reconoció explícitamente que el Estatuto do Trabalho Nacional «corresponde exactamente, por su naturaleza, estructura y fines, a la Carta del Lavoro italiana, de la cual hasta traduce algunas fórmulas de doctrina y organización» (Caetano, 1938, p. 28).

El Título I, denominado «Los individuos, la nación y el Estado en el orden económico y social», establece nuevamente las competencias y funciones correspondientes a esta tríada en el seno de la sociedad portuguesa modelada por el régimen naciente. Tal como había ocurrido con la Constitución, una de las dimensiones que se deben resaltar desde el primer momento se vincula al papel central que el Estado pasaría a tener en el funcionamiento de la economía

[16] La potestad del Estado para interferir en cuestiones relativas al dominio público es abordada en los títulos XI y XIII, refiriéndose, en este caso, a obras y construcciones de diversa índole, tales como las vías de comunicación (terrestres, fluviales, marítimas o aéreas) o a la explotación de servicios públicos relativos a estas vías. Como se verá, esta dimensión de la actuación estatal revestiría una gran importancia en la elaboración de los planes de fomento.

[17] Como han enfatizado diversos autores, una de las obsesiones de Oliveira Salazar era garantizar el saneamiento financiero. En consonancia con ello, uno de sus principales objetivos tras aceptar la cartera de Ministro de Hacienda fue la búsqueda de dicho saneamiento en el país. Este fue, de hecho, uno de los principales motivos reivindicativos de que el Estado Novo se sirvió para ensalzar su acción en el seno del gobierno estadonovista.

[18] Decreto Ley n.º 23 048 de 23 de septiembre de 1933: Estatuto do Trabalho Nacional.

portuguesa. En efecto, a tenor de los principios reflejados en el Estatuto, el Estado debía ser el intérprete último y supremo de los intereses materiales de la nación, condicionando la actividad económica portuguesa a los fines delimitados por este para asegurar la prosperidad del país. Así, se observa que, en la incipiente dictadura, los intereses nacionales «dominan a los de los individuos o grupos que la componen [la nación portuguesa]».

Otro de los aspectos de interés delimitados en el Título I remite al papel que las empresas privadas debían desempeñar. A pesar de atribuirse una posición central a la iniciativa privada para el desarrollo del país, se aprecia que esta no debía desplegarse de una forma irrestricta. Atendiendo a ello, se dice que «el Estado reconoce en la iniciativa privada el más fecundo instrumento del progreso y de la economía de la Nación» y, por su parte, se añade que, en general, el Estado debía renunciar a explotaciones de carácter comercial o industrial, salvo cuando así fuese necesario «para conseguir beneficios sociales superiores a los que serían obtenidos sin su acción». Sin embargo, aunque se confiera a la iniciativa privada un papel preeminente, acto seguido se indica que el Estado tiene «el derecho y la obligación de coordinar y regular superiormente la vida económica y social, determinándole los objetivos». Entre los fines que se enumeran, se expone la necesidad de fortalecer la economía nacional corporativa a través de un espíritu de cooperación, indicándose, también, que la concurrencia desreglada debía ser, en aras del bien general, limitada. Es decir, aun reconociendo una función crucial a la iniciativa privada, esta permanecía cercenada y subordinada a los imperativos estatales.[19]

El Título II describe las funciones sociales que la propiedad, el capital y el trabajo desempeñan. A partir de la idea de la superación de la lucha de clases que el nuevo régimen propugnaba, estos elementos debían cooperar de una manera solidaria, siempre guiados por la consecución del interés general. El poder de los propietarios podía ser condicionado para satisfacer el interés público y para garantizar el «equilibrio y conservación de la colectividad»; asimismo, el Estado se arrogaba la facultad de, en determinadas circunstancias, proceder a expropiaciones retribuidas. En lo atinente al capital, se establece que las empresas privadas estaban obligadas a cooperar con el Estado para satisfacer el bien público y, además, el capital debía ser «rodeado de medidas de protección condicionadas por el interés público». Por último, el capítulo III, que finaliza el presente título, fija las condiciones relativas al trabajo, redundando en las mismas concepciones que los precedentes. Además de ser un deber de solidaridad social, exigencia que se incardina en la dimensión nacional del trabajo, el capítulo delimita un marco en que se imponen algunas normas relativas al ámbito laboral.

El Título III del Estatuto sienta las bases del modelo corporativo fijado por el Estado Novo, definiendo pormenorizadamente las atribuciones e incumbencias de los organismos primarios del régimen, que, en teoría, serían fundamentales en la configuración de su andamiaje institucional. Estos organismos emergieron por medio de los cinco decretos leyes que se

[19] Las exigencias aquí impuestas llevan implícitos diversos problemas para los empresarios privados. Entre estos, es posible destacar dos. Por un lado, la fijación del punto «óptimo» de producción y beneficio de cada empresa pasa a estar, al menos en el plano teórico, bajo el criterio del poder político, convirtiendo tal proceso en un complejo ejercicio de cálculo económico; por otro lado, la correcta compenetración entre la actividad privada y la pública también constituye otro problema que, estrechamente relacionado con el anterior, convierte la supervisión estatal en una tarea marcadamente dificultosa.

promulgaron el mismo día que el Estatuto do Trabalho Nacional: el Decreto Ley n.º 23 049, que configura los gremios obligatorios de la industria, comercio y agricultura; el Decreto Ley n.º 23 050, que establece los sindicatos nacionales que integraban a los trabajadores; el Decreto Ley n.º 23 051, que crea las Casas do Povo, pasando estas a incluir al conjunto de patrones y trabajadores del mundo rural; el Decreto Ley n.º 23 052, que establece las Casas Económicas y, finalmente, el Decreto Ley n.º 23 053, que fija el Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência.[20]

Después del examen de dos de los documentos legales más importantes en la configuración del Estado Novo, cabe preguntarse si se siguió una vía semejante en España. A estos efectos, los dos textos más relevantes son el Fuero del Trabajo y el Fuero de los Españoles, cuyo contenido económico, a pesar de ser desigual y descompensado entre ambos, arroja luz sobre los postulados instituidos por los franquistas desde finales de los años treinta del siglo pasado.

El Fuero del Trabajo fue aprobado en el mes de marzo de 1938, es decir, más de un año antes del término de la Guerra Civil. Dado el momento de su publicación, este decreto marca, de un modo bastante precoz, muchas de las líneas ideológicas definidoras del nuevo régimen que sus defensores deseaban instalar. Al igual que se ha señalado para el caso del Estatuto do Trabalho Nacional, el Fuero del Trabajo aparece claramente influido por la Carta del Lavoro mussoliniana, lo que constituye una evidencia de que, al menos en sus albores, las dos dictaduras se vieron intensamente condicionadas, también en el plano económico, por las concepciones inspiradoras del fascismo italiano.

El estilo retórico del presente Fuero, claramente afín al de la extendida ideología fascista de la época, exhibe con transparencia el relieve que el Estado pasaba a adquirir. Diferentemente a lo que sucede en Portugal, con todo, en España el Estado es reputado de «instrumento totalitario». En contraste, las semejanzas irrumpen cuando, acto seguido, se indica que el nuevo Estado que se estaba asentando representaba «una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista». Es decir, se inauguraba, tal como en el otro país ibérico, una nueva etapa que, al menos formalmente, apostaba por una tercera vía frente a los dos grandes sistemas que se habían expandido a lo largo de la centuria precedente. Además, la riqueza creada debía ser puesta «al servicio del pueblo español, subordinando la economía a su política».

Los primeros títulos del Fuero realizan algunas consideraciones acerca del trabajo y de su función y sentido en el seno de la comunidad nacional. Estableciendo un nexo entre Dios y la patria, el deber de trabajar provendría de la voluntad del primero y, en consecuencia, la patria sería receptora de los beneficios asociados a él. En este sentido, el Estado hacía una exaltación del trabajo, pues sus frutos recaían sobre la «prosperidad y grandeza de la patria». A partir de

[20] Cabe señalar que los juicios emitidos sobre el éxito del modelo corporativo portugués fueron, en general, poco satisfactorios. Así, es esclarecedor incluir dos consideraciones sobre la materia: por una parte, las palabras de una de las principales figuras del régimen, Marcelo Caetano, son bastante elocuentes cuando afirmaba que «Portugal es un Estado corporativo en intención, no de facto. Lo máximo que se puede decir es que tenemos un Estado de base sindical corporativa, o de tendencia corporativa, pero no un Estado corporativo» (Caetano, 1950, p. 12); por otra parte, el historiador Álvaro Garrido es tajante cuando afirma que «en rigor, el corporativismo portugués […] fue un fraude. En sus cuarenta años de porfiada existencia, el sistema corporativo creado por el Estado Novo nunca dejó de ser un intento forzado de parecer aquello que no era» (Garrido, 2016, p. 55).

lo que se expone, se generaba una retroalimentación entre el Estado, a quien competía satisfacer el derecho al trabajo a todos los españoles, y todos los ciudadanos del país, que contribuían al «bien superior que España representa». Cabe señalar también que en el tercer título se alude a la necesidad de elevar el nivel de vida de los trabajadores, aunque siempre «en la medida que lo permita el superior interés de la Nación». Aquí se observa, por tanto, que el interés general, tal como ocurría en Portugal, se situaba en la cúspide de una jerarquía de principios que debían guiar la acción estatal.

Transitando hacia el Capítulo VIII, donde el capital aparece caracterizado como instrumento de la producción, irrumpe la concepción de la empresa como unidad productora en que todos los elementos integrantes de ella debían estar subordinados, una vez más, al bien común. Se colige, por tanto, que los empresarios privados, a pesar de llevar el timón de sus respectivas empresas, eran, de una manera simultánea, responsables de sus compañías ante el Estado, estableciéndose, por ende, un sólido vínculo entre la esfera privada y la pública.

Los Capítulos XI y XII se centran en las condiciones para la producción nacional, la importancia de la propiedad y la iniciativa privada. Ambos condensan los principios de más relieve para el presente trabajo. Además, cabe indicar que las similitudes entre el Fuero del Trabajo y el Estatuto do Trabalho Nacional son muy marcadas aquí. El Capítulo XI expone que «la producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la Patria. Es deber de todo español defenderla, mejorarla e incrementarla. Todos los factores en la producción intervienen [sic] quedan subordinados al supremo interés de la Nación».[21] A continuación, se establece que «los actos individuales o colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella, serán considerados como delitos de lesa patria».[22] En lo tocante al protagonismo que la iniciativa privada poseía para el nuevo régimen, no se advierten diferencias sustanciales con respecto al Estado Novo. Así, esta se reconoce como fuente fecunda de la vida económica de la Nación y, además, se hallaba robustecida por la acción estatal cuando exhibiese señales de insuficiencia e incapacidad.[23] Por último, en el Capítulo XII se incide en la importancia de la propiedad privada como «medio natural para el cumplimiento

[21] Aunque con el paso de los años se observa una clara evolución en la retórica empleada por las dos dictaduras, es necesario resaltar la idea de que la voluntad de subordinar toda la actividad económica a los intereses supremos de la nación se mantuvo incólume hasta el final. Es indudable que el contexto histórico de los años sesenta y setenta poco tenía que ver con el de los años previos a la Segunda Guerra Mundial. Pese a ello, el fortísimo nacionalismo económico siguió siendo un atributo consustancial a las dos dictaduras a lo largo de sus existencias. A este respecto, los planes económicos abordados en este trabajo constituyen una excelente muestra de ello.

[22] Este artículo, bastante vago en su contenido, suscita cierta perplejidad. No se explicita nada acerca de los límites de esa normalidad, debiendo inferir que, en cualquier caso, competía al Estado, a partir de su voluntad omnicomprensiva, delimitarla.

[23] Como en el Estatuto do Trabalho Nacional, el presente Fuero también establece la necesidad de que el Estado impidiese la competencia desleal (en el caso portugués, se utiliza el término «desreglada») entre las empresas. De la misma manera que ocurre con la observación anterior sobre la «normalidad» de la producción, también aquí afloran las preguntas sobre el punto óptimo de competencia entre las empresas. En cierto sentido, la voluntad planificadora que atrae nuestra atención también lleva implícitos problemas análogos. Así, la voluntad estatal de interferir y condicionar niveles de producción de las empresas privadas también parte de la convicción de que el Estado era el mejor intérprete de las necesidades económicas nacionales y, en consecuencia, debía articular planes de interés para el conjunto del país. Las continuidades entre los balbuceos legislativos de las dos dictaduras en esta materia y los planes económicos que advinieron con el paso de las décadas son, por tanto, palmarias.

de las funciones individuales, familiares y sociales» y, a continuación, se agrega que «todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado».[24]

En lo relativo al Fuero de los Españoles,[25] promulgado en 1945, la parte de su articulado centrada en nuestro tema no hace sino redundar en cuestiones que ya estaban presentes en el Fuero del Trabajo. Así, las concomitancias existentes entre el dominio público y el privado vuelven a captar la atención de este Fuero. De este modo, se manifiesta que «el Estado reconoce en la Empresa una comunidad de aportaciones de la técnica, la mano de obra y el capital en sus diversas formas y proclama, por consecuencia, el derecho de estos elementos a participar en los beneficios»; sin embargo, el Estado debía asegurar que «las relaciones entre ellos se mantengan dentro de la más estricta equidad y en una jerarquía que subordine los valores económicos a los de categoría humana, al interés de la Nación y a las exigencias del bien común». Además de ello, la propiedad privada es otra vez definida como un derecho inexcusable de todo español, pero seguidamente se matiza, incidiendo en la idea del interés general, que «todas las formas de propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bienestar común». Finalmente, tal como sucedía en el caso portugués, también se prohíbe la confiscación de bienes, salvo por motivos de causa mayor justificados por razones de utilidad pública o interés social.

1.2 Los primeros pasos de la reconstrucción posterior a la segunda guerra mundial: cooperación y ayuda internacional

La devastación ocasionada por la Segunda Guerra Mundial tuvo un gran impacto en la evolución seguida por las economías capitalistas durante el siglo pasado. La voluntad de superar los desajustes y descalabros generados por el conflicto propició que se articulasen nuevas estrategias de actuación que, a la postre, ayudarían a configurar una nueva etapa de fuerte expansión económica en el mundo. En este contexto, la apuesta por la planificación económica como instrumento para canalizar y robustecer el desarrollo económico emergió como la práctica idónea para apuntalar el progreso deseado. Aunque, en principio, el recurso planificador se hallaba más justificado en los países más golpeados por la guerra, su popularidad no tardó en

[24] El protagonismo que el Estado exhibió entonces en Portugal y España no fue una excepción. En efecto, la década de 1930 fue un periodo fundamental para la consolidación de la fuerte intervención estatal en numerosas economías. En este sentido, los países ibéricos no fueron sino reflejos, con sus innegables particularidades y especificidades, de una corriente interventora que proliferaba en otros estados.

[25] El Fuero de los Españoles se corresponde con una pseudoconstitución que, a diferencia de la anteriormente explicada para Portugal, tiene una extensión y minuciosidad muy modestas. Si se desea conocer más sobre su contenido, incardinándolo también en el contexto histórico en que emergió, véase Álvarez Cora (2010). Reparando en el título de esta obra, resulta muy acertado y revelador que el autor se refiera a este fuero como una «constitución postiza».

extenderse, haciéndose extensible a otras economías que no habían padecido con tanta intensidad el embate del conflicto mundial (Wee, 1986).[26]

Desde el punto de vista económico, una de las consecuencias más claras de la guerra se relaciona con la pérdida de protagonismo de las economías más pujantes de la Europa occidental en el escenario internacional. Simultáneamente, la otra cara de la moneda de este viraje viene definida por el fortalecimiento de los Estados Unidos como país líder entre el conjunto de estados occidentales. El país norteamericano, que había experimentado una gradual e imparable expansión desde el último tercio del siglo XIX, consolidó su posición de líder mundial indiscutible después de la Segunda Guerra Mundial. Por esta razón, las nuevas dinámicas que las economías capitalistas conocieron tras la conflagración estuvieron conectadas, de forma más o menos indirecta, con la influencia ejercida por este país y, conjuntamente, con los organismos económicos internacionales vinculados a él.

La firme voluntad de confeccionar un nuevo orden mundial más estable y duradero que el que se había establecido tras la Gran Guerra fue el principal objetivo fijado entonces por los países occidentales. Estos, situados bajo la égida de Estados Unidos, iniciaron una senda de mayor cooperación para afianzar la superación de la guerra (Feliu y Sudrià, 2007).[27] Así, con anterioridad al término del conflicto mundial, la reunión celebrada en Bretton Woods en julio de 1944 favoreció la aparición de dos de los organismos que rigieron el curso de las economías capitalistas en las décadas subsiguientes, hasta comienzos de la década de 1970, esto es, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, posteriormente denominado Banco Mundial (BM).[28] Uno de los efectos más destacados que la irrupción de estas entidades trajo consigo fue la adopción de una serie de normas y directrices fijadas para todos sus estados miembros. Este último aspecto posee una especial relevancia para nuestros países, pues dicha integración, que las dictaduras portuguesa y española acabarían por efectuar con posterioridad, se traduciría en una notable reducción del margen de maniobra del que venían disfrutando. Teniendo en cuenta que tanto el franquismo como el Estado Novo fueron dos regímenes acentuadamente nacionalistas, su incorporación a los diferentes organismos internacionales debe ser interpretada como un momento de gran trascendencia en el devenir de ambos. Adicionalmente, cabe decir que la mayor apertura

[26] Además de la obra de Wee (1986), para tener una visión más amplia del mundo configurado después de la guerra, véanse Fontana (2011) y, para el ámbito particular europeo, Judt (2020). Estas son las tres obras principales utilizadas para el presente apartado.

[27] La notable fragmentación territorial caracterizadora del continente europeo ha sido una fuente secular de conflictos entre los diferentes espacios políticos que lo constituyen. En este sentido, el proceso iniciado después de la guerra procuró dar una salida a esa elevada división política, tratando de afianzar una Europa más cohesionada. No obstante, tal como sucedió con Estados Unidos en el contexto internacional, también en el europeo se advierten claras muestras de preponderancia y poder de ciertos estados sobre otros. Así pues, la hegemonía francoalemana ha sido un rasgo caracterizador del proyecto europeo hasta el presente.

[28] El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo tuvo una gran relevancia en la adopción de modelos planificadores en variados y numerosos países del mundo. Como posteriormente se verá, la influencia de esta entidad fue determinante para la puesta en marcha de la planificación indicativa franquista.

económica de los dos países desde los años cincuenta no puede desligarse de estos procesos de cooperación internacional que se acaban de indicar.[29]

Junto con los principales organismos internacionales surgidos entonces, es fundamental incardinar la nueva atmósfera que advino con el arranque de la Guerra Fría. La configuración de los dos grandes «bloques», el capitalista y el socialista, definió el devenir del mundo tras la guerra mundial, dando inicio a una nueva etapa cuyas implicaciones internacionales trascendieron con creces el dominio puramente económico. Las fricciones e incompatibilidades existentes entre estos dos espacios se manifestaron sin demora, exacerbando una creciente rivalidad que no iría sino en aumento con el paso de los años. A partir de lo expuesto, a la referida necesidad de reparar y superar los estragos ocasionados por la guerra se unía ahora la exigencia de robustecer y consolidar prontamente las relaciones entre los países integrantes del área para, así, adquirir una mayor fortaleza conjunta en la pugna contra el bloque socialista.[30] En relación con ello, hay que tener siempre presente que las estrategias y líneas de actuación fijadas por las entidades supraestatales en la época deben ser necesariamente interpretadas en esa clave, es decir, en ese contexto internacional de antagonismo irreconciliable.

En los primeros compases de la Guerra Fría, una decisión relevante que condicionó notablemente los años subsecuentes a la guerra mundial fue la ideación del Plan Marshall.[31] Este, organizado para el cuatrienio 1948-1951, proporcionó diferentes fuentes de financiación, en forma de donativos, préstamos y ayuda militar, a las economías integrantes del área capitalista que se adhirieron a él. Además, dicho plan también llevaba implícita la aceptación de una serie de principios por parte de los eventuales beneficiarios. Entre estos, dentro del incipiente contexto de mayor cooperación internacional, la necesidad de expandir el comercio exterior y la importancia de evitar serios desequilibrios en las balanzas de pagos de las economías nacionales eran dos de los principales objetivos subyacentes. La intensidad con que este programa recayó sobre la serie de países beneficiados fue muy desigual, habiendo notorios desequilibrios en cuanto al volumen de las ayudas recibidas.[32]

En lo concerniente a los dos casos particulares que integran el presente trabajo, el aspecto más sobresaliente es, en este punto, la diferencia observable entre Portugal, que, a pesar de sus recelos iniciales, se adhirió al plan estadounidense y España, país que, dada su precaria

[29] El armazón institucional de Bretton Woods se completó con la aprobación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que, establecido en 1948, buscaba reforzar el nuevo contexto económico, concentrando la atención, en este caso, en el dominio de los intercambios comerciales internacionales.

[30] Cuando se habla de restituir la normalidad previa al conflicto, no se alude solo a la reparación y eventual construcción de fábricas, infraestructuras y viviendas. En determinadas zonas de la opulenta Europa occidental, era necesario garantizar el acceso a bienes básicos como, por ejemplo, los alimentos.

[31] Si, tradicionalmente, el comienzo de la Guerra Fría se sitúa el 12 de marzo de 1947 con el discurso del presidente estadounidense Truman, el germen del futuro Plan Marshall se encuentra en el día 5 de junio de ese mismo año, cuando George C. Marshall, Secretario de Estado de los Estados Unidos, pronunció otro discurso donde se aludía a una ayuda dirigida a los países europeos que habían sido perjudicados y debilitados por la guerra mundial. Entre las obras más recientes acerca de este plan, véase Steil (2018).

[32] Asimismo, como muestra del clima de desconfianza y rivalidad que existía, cabe recordar que la Unión Soviética, sin ser excluida del grupo de países que pasarían a obtener la ayuda, rechazó ser beneficiaria de ella. Además, tampoco los países de la Europa oriental que se hallaban en la órbita de la potencia soviética fueron receptores del plan americano.

situación internacional tras la guerra, se mantuvo al margen de la mentada ayuda (Espido Bello, 1999).[33] Esta divergencia entre ambos posee un notable interés en cuanto a la práctica planificadora: Portugal, integrado en la entidad encargada de captar las ayudas asociadas al plan, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE),[34] se vio obligado a articular programas económicos para canalizar los fondos proporcionados por la ayuda estadounidense; España, en cambio, dada su exclusión de dicho plan, no siguió una vía análoga en aquel contexto, condicionando y posponiendo el arranque de su planificación nacional a un momento más tardío.

1.3 EL AUGE DE LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO

La Economía del desarrollo se erigió en una de las corrientes hegemónicas en el seno de la ciencia económica desde los años cuarenta de la centuria pasada. Si bien las preocupaciones acerca de las vías y estrategias que conducían a las economías por la senda del desarrollo no constituían una novedad en aquel contexto histórico, el inicio de la etapa posbélica propició la aparición de un ingente volumen de trabajos centrados en la materia.[35] Así pues, dentro del amplio abanico de corrientes constitutivas de la ciencia económica, la Economía del desarrollo se definió como un ámbito bien caracterizado cuya influencia se intensificaría en las décadas posteriores.[36]

El esplendor de esta rama investigadora en las décadas centrales del siglo XX no debe atribuirse a la mera casualidad, sino que debe ser relacionado con las profundas transformaciones de índole política y económica que el mundo estaba experimentando a la

[33] En términos absolutos, el volumen de ayudas destinadas a Portugal fue, en comparación con otros países europeos, exiguo. Sin embargo, más allá de esta cuestión, el verdadero interés de la inclusión de Portugal radica en el significado que esta tuvo para su inserción en el contexto internacional y, particularmente, para la adopción de políticas económicas, entre las que se hallaban las planificadoras, imperantes fuera de la península ibérica. La más precoz incorporación de Portugal (en comparación con España) a las nuevas dinámicas de la posguerra es, por consiguiente, una marca diferenciadora capital que permite comprender mejor el desfase temporal con que los dos países se adhirieron a la moda de la planificación económica.

[34] Aunque se suele hacer mucho énfasis en la importancia del Plan Marshall y en la creación de la OECE, se debe recordar que, en el contexto histórico de la Segunda Guerra Mundial y de la posguerra, este programa no debe ser considerado una experiencia pionera. Así, en noviembre de 1943, mucho antes del término de la guerra, había sido creada la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA). Este organismo también proporcionó ayudas variadas (alimentos, vestido, material agrícola e industrial, etc.) a los países golpeados por la guerra, teniendo la particularidad de que, en este caso, el ámbito de aplicación de las ayudas fue más vasto, puesto que hubo estados europeos orientales que sí gozaron de ellas. Además de la acción de la UNRRA, diversa financiación penetró también en Europa, en los años previos al Plan Marshall, a través de donaciones y préstamos. Por todo ello, sin pretender restar valor a este último plan, no se pueden preterir las iniciativas preexistentes (Feliu y Sudrià, 2007 y Judt, 2020).

[35] Recuérdese, por ejemplo, el título de la obra corrientemente considerada como fundacional de la economía moderna: *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. En efecto, ya se advierte en el título de la obra magna de Adam Smith una voluntad de indagar las bases de la prosperidad de las economías nacionales.

[36] Dada la profusión de estudios llevados a cabo en la época, es imposible referenciarlos todos. A modo de ejemplo, citamos las siguientes obras que consideramos relevantes: por un lado, el volumen de Okun y Richardson (1964a), donde se encuentran reunidas varias decenas de artículos elaborados por algunos de los más destacados economistas del desarrollo de la época; por otro, un libro accesible para conocer algunos de los economistas más importantes de esta corriente es Meier y Seers (1986).

sazón (Gallego Martínez, 2022). De forma incuestionable, un proceso histórico que se encuentra íntimamente unido a la búsqueda del desarrollo es la descolonización. Como es sabido, esta conoció una notable aceleración desde los años cuarenta, dando lugar a la configuración de un mapa político muy diferente al existente antes de la conflagración mundial. El expansionismo de los imperios europeos, exacerbado desde las décadas finales del siglo XIX, se vería, pues, trastocado por el ciclo que condujo a la independencia de la mayoría de las colonias. A este respecto, el proceso descolonizador guarda también relación con el desigual curso seguido por los modelos planificadores explorados por los países ibéricos, ya que, mientras que España poseía entonces unos dominios coloniales exiguos, Portugal, en contraposición, mantendría su vasto mundo imperial hasta mediados de la década de 1970, exhibiendo, por consiguiente, un notable desfase temporal respecto a los otros imperios europeos. Este elemento diferenciador de Portugal es una de las principales singularidades del país, siendo sus efectos patentes en el modo en que el Estado Novo configuraría sus sucesivos planes económicos nacionales.

Aunque los nuevos países nacientes de los vetustos imperios constituían un objetivo de primer orden dentro de las políticas económicas confeccionadas, no es menos cierto que la voluntad de desarrollar también se manifestó por doquier en países que ya tenían altos niveles de riqueza. Cabe recordar, así, que la Segunda Guerra Mundial había impactado sobre algunos de los países occidentales más prósperos, siendo imprescindible, por tanto, que estos pudiesen reflotar nuevamente.[37] En definitiva, estos estados opulentos también precisaban de sus particulares estrategias de desarrollo. De este modo, aunque el punto de partida aquí fuese diferente al existente en los países más pobres, los más boyantes tenían un amplio margen de mejora.[38]

En suma, teniendo en consideración lo que se acaba de exponer, hay que subrayar que la Segunda Guerra Mundial y el proceso descolonizador desplegado son dos elementos de gran relevancia para la comprensión del auge del desarrollo económico nacional. Asimismo, el nuevo escenario propiciado por la Guerra Fría también jugó un papel determinante en las nuevas dinámicas que se siguieron en los dos bloques en liza: en ambos espacios, la expansión de las diferentes economías que los integraban irrumpió como un objetivo central e indeclinable.[39]

[37] Dada la significación que tuvo para la planificación económica ibérica, Francia es un buen ejemplo a este respecto. La certeza de que el país estaba siendo superado, ya desde las últimas décadas del siglo XIX, por otras potencias más pujantes estaba bastante extendida allí. La Segunda Guerra Mundial –tal como lo había sido la Primera– comportó otro duro golpe para la prosperidad francesa, siendo inaplazable, por tanto, tomar medidas conducentes al desarrollo económico nacional sin demora. Los planes indicativos franceses de posguerra fueron una buena muestra de ello.

[38] La gama de países que conocieron planes económicos en esta época fue variadísima. Lógicamente, en virtud de la diversidad reinante, los programas elaborados y aplicados difirieron mucho entre sí, no solo porque las necesidades y objetivos eran diferentes dependiendo del caso, sino porque las posibilidades materiales e inmateriales eran también marcadamente dispares.

[39] A lo largo del trabajo se realizan repetidas alusiones a esta cuestión porque ella es, a nuestro parecer, absolutamente determinante para la comprensión del tema analizado. La configuración de esferas de influencia a escala internacional y las pugnas generadas entre los dos bloques para poseerlas fue un elemento capital también en el dominio de la planificación del desarrollo. Es decir, además de que la búsqueda del desarrollo se convirtió en una meta irrenunciable, es necesario tener presente que lo que se deseaba era desarrollar de una determinada

Otra dimensión que debe ser dilucidada radica en la clarificación del propio concepto de desarrollo. Dado que en la época estudiada fueron múltiples las propuestas orientadas hacia su potenciación, se nos antoja necesario escudriñar los fundamentos ideológicos y las pretensiones más destacadas que acompañaron y definieron este ciclo en el seno de las economías capitalistas.[40]

En primer lugar, hay que poner de manifiesto que no resulta una tarea fácil definir el concepto de desarrollo en nuestro campo de estudio.[41] Adicionalmente, en la literatura especializada de la época analizada aparece frecuentemente la discusión acerca de la pertinencia del uso de los términos desarrollo y/o crecimiento económico. No existe un consenso entre los autores más relevantes del momento sobre la conveniencia de usar un vocablo u otro, habiendo algunos que los utilizan de manera indistinta y otros que, por el contrario, establecen diferencias entre ambos términos. En líneas generales, al concepto de desarrollo se le daba un alcance más amplio que al de crecimiento. Así, si este último término remite, en general, a incrementos experimentados por determinados indicadores económicos, el desarrollo tiende a incluir otros aspectos cuya naturaleza excede el dominio económico, penetrando de lleno en aspectos de índole política, social y cultural.

Una vez que se ha clarificado esta cuestión conceptual, es posible realizar una aproximación a la idea de desarrollo económico indicando que esta alude a un proceso, más o menos dilatado en el tiempo, mediante el cual se opera, en un determinado territorio (región, país, continente, etc.), un cambio o una transformación de progreso hacia un nuevo escenario que debe ser, naturalmente, mejor que el preexistente. Es decir, a todo proceso de desarrollo económico subyace la voluntad de ascender de un estadio inferior a otro superior. Las maneras en que una determinada economía orienta su progreso hacia un nivel más elevado de desarrollo pueden ser muy variadas, siendo imprescindible, por tanto, que cada diagnóstico se realice de forma individual, para así proporcionar las vías más apropiadas a cada caso concreto. A pesar de las singularidades apuntadas, el estudio de los procesos de desarrollo pudo mejorar y prosperar a partir de la intersección entre dichos rasgos específicos de cada economía y los compartidos con las demás.[42]

Uno de los aspectos más notables de la miríada de estudios sobre el desarrollo que, en cantidades ingentes, irrumpieron en la década de 1940 es el relativo a la vastedad de las

manera, a partir de unos principios y objetivos concretos, esto es, los que regían entonces el capitalismo de la época. Así, en el caso de nuestros países, se observa una voluntad de que las dos economías nacionales siguiesen aquellas recomendaciones y directrices emanadas de los organismos internacionales y, por consiguiente, alineadas con los principios enarbolados por estos.

[40] Dado que España y Portugal se hallaban en la órbita de los países capitalistas, las estrategias y vías de desarrollo que atraen nuestra atención aquí son las que, aun con su marcada heterogeneidad, se encuentran en este grupo de estados.

[41] Sobre algunos problemas conceptuales del vocablo «desarrollo», véase el breve texto de Okun y Richardson (1964b, pp. 275-282).

[42] En este sentido, es muy habitual que en las obras especializadas de la época se aborden muchos casos de países variados y heterogéneos. Precisamente, una de las principales labores de los organismos económicos internacionales de la posguerra tenía que ver con esa voluntad de acometer, de una manera simultánea, diagnósticos particulares de países y exámenes más amplios que estos, procurando encontrar elementos compartidos entre ellos para, de esta forma, poder proporcionar soluciones que satisficiesen los diferentes problemas existentes.

cuestiones contempladas. Lejos de circunscribirse al dominio estrictamente económico, el análisis se orientó hacia áreas tan variadas como la sociedad, la cultura o la religión de los países estudiados. En consecuencia, el desarrollo de un país no podía ser alumbrado pretiriendo elementos extraeconómicos, pues estos conformaban las sociedades consideradas y, en última instancia, también tenían una clara repercusión sobre los beneficiarios últimos del progreso anhelado (Lewis, 1963). Teniendo esto en cuenta, se comprende que, en su afán por hacer que economías tan diversas prosperasen, los economistas del desarrollo de la época combinasen el análisis general con los estudios de caso. Dada su gran relevancia, cabe recordar y subrayar que, en el contexto internacional configurado desde el segundo lustro de los años cuarenta, apuntalar el desarrollo significaba orientar *un* determinado tipo de desarrollo, *una* determinada forma de concebirlo y de fijar las directrices que lo sustentaban.[43] Así, aunque las circunstancias de cada país fuesen únicas, las indicaciones dimanantes de los organismos internacionales eran las que, en último término, debían guiar, en el ámbito de los países capitalistas, los diferentes desarrollos nacionales.[44]

Para planificar el desarrollo, se exigía un conocimiento previo del estado de las economías nacionales (Judt, 2020). A este respecto, la labor desempeñada por las personas vinculadas a las principales entidades internacionales fue absolutamente determinante. Evidentemente, para llevar a cabo estos estudios de investigación, los responsables encargados de ello necesitaban disponer de los medios e instrumentos que así lo favoreciesen. La capacitación técnica de estos profesionales y la posesión de herramientas de análisis eran, pues, dos condiciones fundamentales. En relación con ello, aquí se advierte una patente divergencia entre las posibilidades existentes en un país escasamente desarrollado y las que los países más opulentos tenían. En este último grupo, el capital humano y los medios técnicos propiciaban una comprensión más profunda de la realidad económica –y no solo– de estos países; en cambio, las dificultades y limitaciones técnicas constituían un problema muy serio en los países más atrasados. La superación de estos obstáculos al desarrollo fue alentada, por tanto, desde los organismos internacionales a través de diferentes vías, tales como el envío de grupos de trabajo a estos lugares o la organización de cursos de formación en los propios países.[45]

Tal como en el presente, los niveles de desarrollo de las economías nacionales exhibían diferencias muy acentuadas en la época estudiada. En líneas generales, se observa una clara continuidad entre los grados de desarrollo observables entonces y los constatables en el presente, aunque, evidentemente, es errado pensar que el escenario mundial se ha mantenido

[43] Como señalan Meier y Baldwin (1964, p. 15), en el contexto estudiado «el estímulo del desarrollo es una característica prominente de la política exterior norteamericana y británica como medio de limitar la difusión del comunismo, expandir el comercio entre las naciones industriales del mundo libre y los países pobres y dirigir las nuevas manifestaciones del nacionalismo hacia formas democráticas prooccidentales».

[44] Esta es una dimensión relevante en el grupo de países que habían accedido recientemente a su independencia política. La elaboración y ejecución de planes económicos se convirtió con frecuencia en un poderoso instrumento al servicio de la construcción nacional de esos lugares. En lo atinente a España y Portugal, hay que resaltar que los planes económicos también pretendieron ejercer un claro papel nacionalizador. En ellos late, indudablemente, uno de los principales atributos constitutivos del franquismo y el Estado Novo: el nacionalismo económico.

[45] Durante el proceso de elaboración de los planes ibéricos, las dificultades existentes para ello fueron múltiples, pero, entre estas, además de la impericia que, en muchas ocasiones, caracterizaba a los técnicos encargados, descuella sobremanera la falta o la imperfección de una buena información estadística.

inalterado hasta nuestros días. Precisamente, Portugal y España constituyen dos ejemplos de países que experimentaron importantes transformaciones a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado. A pesar de que, como ejercicio histórico, no resulta sencillo situar estas dos economías en una escala de desarrollo, corrientemente se presentaban entonces como dos economías en vías de desarrollo que buscaban su lugar en el seno del grupo de los países más desarrollados del mundo (Maluquer de Motes, 2014; Amaral, 2019).

A partir de lo indicado, resulta conveniente tener algún tipo de referencia para situar los niveles de desarrollo de Portugal y España en un marco comparativo apropiado. Indudablemente, reputar una economía de *subdesarrollada* o de *desarrollada* siempre lleva implícita la consideración de una escala donde esta aparece ubicada. Así, si las economías portuguesa y española de la época se comparasen con las de la totalidad de los estados del mundo, se observaría que había un elevado número de economías nacionales más desarrolladas que estas y, paralelamente, también una amplia serie de países situados por debajo de ellas. Sin embargo, si el conjunto seleccionado se restringiese a las economías más opulentas del planeta, la posición de ambas estaría mucho más próxima a los últimos puestos de la escala.

La primera e inmediata lectura que se puede realizar es que los países ibéricos se encontraban, a mediados del siglo pasado, a una considerable distancia de la generalidad de estados de la Europa occidental (Feliu y Sudrià, 2007). En efecto, los indicadores que muestran este desfase son diversos y no son sino reflejo de una divergencia respecto a las economías más pujantes que, en la época abordada, aún continuaba siendo muy acusada. Conscientes de esa modesta posición, la delimitación de las características y obstáculos que obstruían el progreso de las dos economías en cuestión se convirtió en una tarea fundamental para la articulación de las estrategias que pudiesen afianzar el desarrollo.

En primer lugar, poniendo el foco sobre el indicador habitualmente utilizado para determinar el nivel de riqueza de una economía, la renta per cápita, se observa que, tanto en Portugal como en España, los niveles de esta se situaban a una considerable distancia de los de los países más prósperos de la Europa occidental. Dado que la expansión de esta suele ser considerada como un objetivo ineludible para alcanzar unas cotas más altas de bienestar (Lewis, 1963; Higgins, 1970), no es extraño constatar que su aumento figurase, tanto en los planes económicos portugueses como en los españoles, como un fin esencial para las dos economías. Otro elemento ligado al aumento de la renta per cápita se relaciona con la dimensión redistributiva de esta expansión. Es decir, la renta per cápita de una economía puede aumentar considerablemente llevando implícita, o no, una distribución de la riqueza más o menos uniforme entre los individuos que la integran. En los dos países tratados, ese cariz *social* de procurar redistribuir la riqueza entre los individuos fue más patente, ya desde sus inicios, en la planificación española.[46]

[46] La función redistributiva del Estado se erigió en uno de los principales atributos de los característicos Estados del bienestar que se perfeccionaron tras la Segunda Guerra Mundial. Esta integración explícita y decidida de una sensibilidad más social en las políticas públicas fue, pues, un rasgo característico de la época. En los casos portugués y español, aunque ya se adviertan algunas medidas que traslucen dicha sensibilidad social, habría que

Tabla 1.1. Producto Interior Bruto per cápita de varios países europeos (1950) (en dólares de 2011)

España	**Portugal**	Francia	Italia	Reino Unido	Suiza
3 464	3 325	8 266	5 582	11 061	11 541

Fuente: Maddison Project Database (2020)

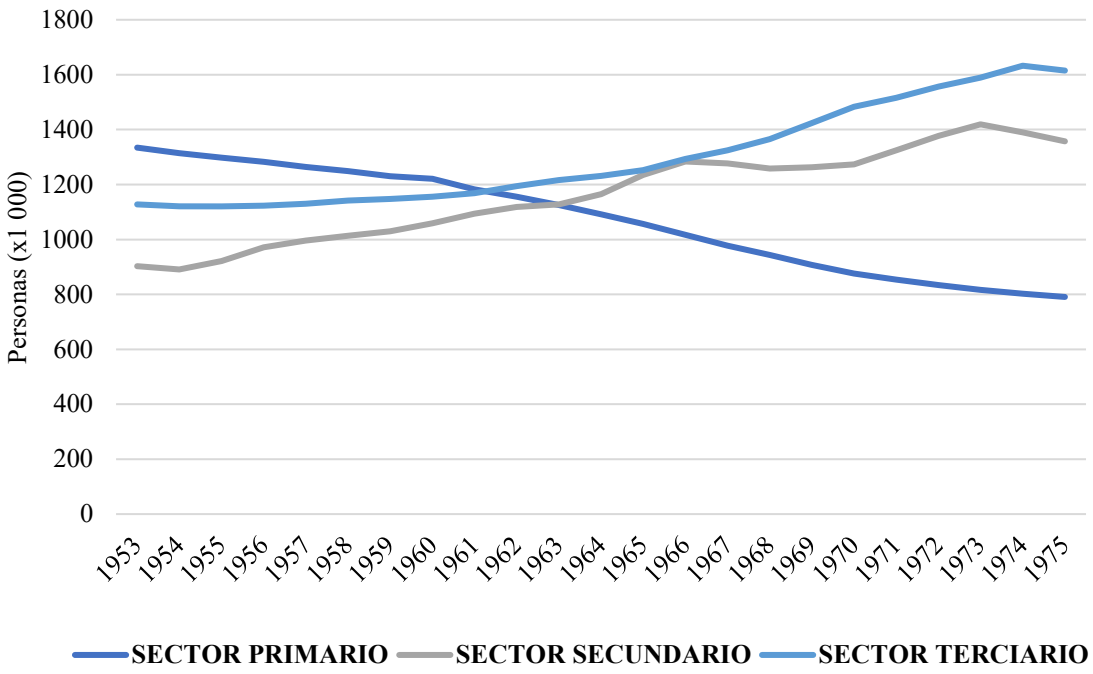
Una segunda característica que aparece recurrentemente asociada a modestos niveles de desarrollo es la relativa al significativo peso que, tanto en términos de producción como de empleo, las actividades del sector primario tienen en la economía considerada. El reverso de este rasgo no es sino la existencia de una industria que, con unos niveles de expansión generalmente limitada e insuficiente, no puede ser comparada con la verificada en las economías más pujantes. Además, como resulta esperable, es habitual que, en el conjunto de actividades industriales, las relacionadas directa o indirectamente con el sector primario ocupen un lugar preponderante: la producción de útiles e instrumentos de trabajo se encuentra al servicio del sector primario.[47] Tanto España como Portugal iniciaron la segunda mitad del siglo XX con un peso de las actividades primarias muy superior al existente en otros países de la Europa occidental. No obstante, la rápida *desagrarización* que las dos economías experimentaron, que guarda una fuerte relación con el segundo gran ciclo emigratorio contemporáneo, no tardaría en acaecer, siendo un proceso que acompañó desde sus inicios a la planificación portuguesa y que precedió, dada su tardía irrupción, a la española.[48]

aguardar al último cuarto del siglo XX para que, en el nuevo contexto democrático, se articulasen modelos avanzados parangonables a otros Estados del Bienestar.

[47] Piénsese, por ejemplo, en el impacto que la difusión del tractor tuvo en las labores agrícolas a lo largo del siglo pasado. La tardía irrupción y generalización de este en los campos portugués y español, particularmente intensa durante la segunda mitad de la centuria, comportó notables aumentos de productividad.

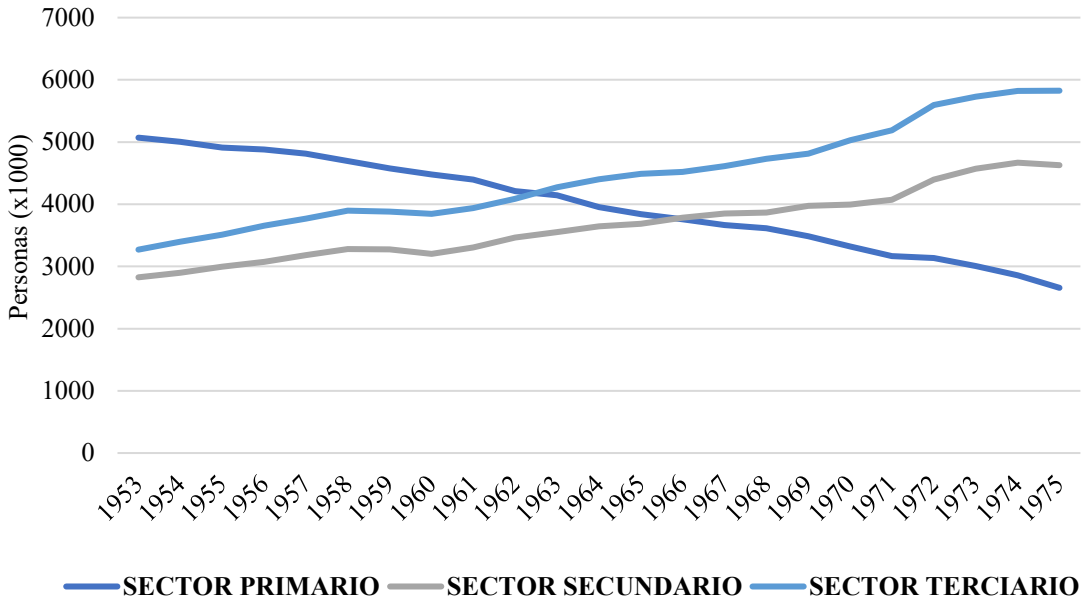
[48] No es casual que la industrialización se convirtiese en un instrumento reputado por muchos de imprescindible para el desarrollo de las economías portuguesa y española. No obstante, la superación de las resistencias que había en torno a los intereses agrarios (particularmente intensas en Portugal) no fue inmediata, habiendo enconadas lizas acerca de la conveniencia de conferir un mayor protagonismo a las actividades industriales en detrimento de las primarias. Sobre esta cuestión, véase Rosas (2000b).

Gráfico 1.1. Personas empleadas por sector productivo en Portugal (1953-1975) [49]



Fuente: Banco de Portugal (2022) y elaboración propia

Gráfico 1.2. Personas empleadas por sector productivo en España (1953-1975)



Fuente: Maluquer de Motes (2021) y elaboración propia

[49] Los años escogidos como fechas extremas se corresponden con el ejercicio inicial del primer plan considerado (I Plan portugués) y el ejercicio final del programa extendido hasta una fecha más tardía (III Plan español).

Tabla 1.2. Porcentaje de ocupados en el sector primario (%) con respecto al total de ocupados en cuatro países europeos (1950)

España	**Portugal**	Francia	Reino Unido
49,7	49,1	31,9	5,5

Fuente: Our World in Data, Valério (2001) y elaboración propia

Vinculado al anterior rasgo, las presiones demográficas observables en algunas áreas rurales constituían, según indican estos economistas, otro indicador habitual de los países menos desarrollados. Este aspecto reviste una enorme relevancia, pues se halla íntimamente relacionado con un proceso que no tardaría en manifestarse con especial intensidad en la época estudiada, la emigración –particularmente, como se indica, la rural–. El problema demográfico existente en muchas áreas rurales enlaza con la existencia de una abundante mano de obra generalmente poco cualificada que usualmente daba lugar a altas tasas de desempleo encubierto cuya medición resultaba, a menudo, difícilmente cuantificable. De forma paralela, abundaban las familias en que sus integrantes no desempeñaban sus actividades laborales a cambio de un salario, destinando su fuerza de trabajo al autoconsumo o a la venta en pequeña escala. Como consecuencia de esta precariedad, el abandono de estas áreas rurales en dirección a zonas urbanas o periurbanas llevado a cabo por una ingente masa de trabajadores fue una de las transformaciones demográficas más importantes que España y Portugal experimentaron desde la segunda mitad del siglo pasado.[50] Esta transformación se consideraba, en la época, un paso necesario para conseguir incrementos en la productividad.[51] Así, ni los planes económicos españoles ni los portugueses fueron indiferentes ante este fenómeno, procurando articular medidas para atajar los desequilibrios territoriales y sectoriales y para lograr mejoras productivas.

Otra importante característica de los países que no han alcanzado un elevado desarrollo tiene que ver con la explotación y uso de los recursos naturales.[52] Frente a una visión que liga de forma inexorable la carencia de recursos a la imposibilidad de desarrollarse, también surgieron otras que relativizaban la mera dotación de recursos y enfatizaban la necesidad de haber una adecuada combinación entre estos y las técnicas disponibles. Así, por ejemplo,

[50] En el caso portugués, hubo un elemento diferenciador que merece ser resaltado: el comienzo de la guerra en las colonias. Desde la década de 1960, la emigración portuguesa en el extranjero estuvo nutrida por muchos portugueses que, además de procurar unas condiciones vitales más prósperas en otros países, abandonaron Portugal para evitar ser destinados a combatir en el Ultramar. Dado que muchas de estas salidas fueron clandestinas, la cuantificación de la emigración durante esos años tiene una gran complejidad. Véase Baganha, 1998.

[51] Según explica Higgins (1970, p. 35) al abordar los cambios de la estructura productiva de las economías más desarrolladas, «la transferencia de mano de obra de una agricultura de baja productividad a los empleos de alta productividad en los sectores secundario y terciario ha sido una de las fuentes más importantes, si no la que más, del crecimiento económico que se ha producido en el pasado».

[52] Esta dimensión es muy sugestiva en Portugal, país en que el férreo mantenimiento de las posesiones coloniales muestra a las claras los fuertes intereses existentes sobre los recursos naturales de esos territorios y su necesidad para la prosperidad de la economía nacional. La limitación de recursos naturales de Portugal constituía, a juicio de muchos, un serio impedimento para el desarrollo del país. Esta limitación figura, de hecho, de modo explícito en el primer plan económico portugués que estudiaremos.

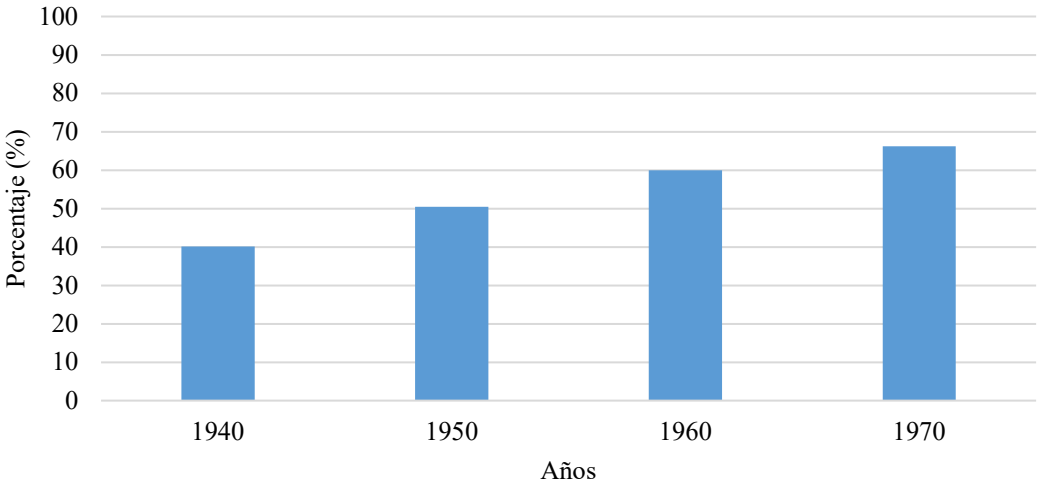
cuando Meier y Baldwin (1964, p. 293) reflexionan sobre las transformaciones que la Revolución Industrial había traído consigo, ponen de manifiesto que la idea de recurso económico «es siempre relativa para un estado dado de la técnica y existen innumerables ejemplos de cómo la escasez relativa de algunos recursos naturales irreproducibles ha sido superada por un cambio de la técnica o la sustitución de un nuevo recurso» y prosiguen explicando que en lugar de «decir que los países pobres son inexorablemente deficitarios en recursos naturales, es más razonable afirmar que son pobres porque no han logrado superar la escasez de recursos naturales mediante cambios apropiados de la técnica y de la organización económica y social». Las preocupaciones por el desarrollo técnico y científico también se manifestaron en la planificación ibérica, puesto que se fue imponiendo la convicción de que era imprescindible realizar un mejor aprovechamiento de los recursos materiales –siempre escasos– que ambos países poseían.[53]

Los recursos humanos también constituyen otra pieza importante dentro del funcionamiento de una economía y de su contribución a un mayor o menor grado de desarrollo. Los déficits que se encuentran en la formación de los trabajadores o, como se ha venido en denominar en las últimas décadas, en el «capital humano» llevan asociada una amplia gama de atributos que, combinados, explican las carencias en él. Entre estos, las elevadas tasas de analfabetismo y los bajos niveles de instrucción existentes en España y Portugal hasta bien entrado el siglo XX son dos manifestaciones elocuentes de las insuficiencias atribuidas al capital humano. Además de ello, las carencias formativas de los trabajadores suelen llevar aparejadas también otras deficiencias materiales (precaria alimentación) e inmateriales (escasa cultura). Asimismo, tanto en Portugal como en España se destacaba recurrentemente la falta de cultura empresarial. De hecho, esta carencia fue aducida en ambos países para justificar la necesidad de optar por una vía de fuerte intervencionismo estatal. Así, la falta de profesionales capacitados para invertir y explorar oportunidades de negocio impelía al poder estatal a suplir esta carencia (Meier y Baldwin, 1964, p. 295).[54]

[53] Esta preocupación de los planificadores para mejorar el aprovechamiento de los recursos puede interpretarse como una voluntad de corregir políticas económicas de los primeros años del franquismo que consideraban que no habían sido las más adecuadas desde esta perspectiva. Reparando en la economía española, tal vez el Instituto Nacional de Industria (INI) sea un buen representante de la falta de unas políticas, en este caso industriales, sustentadas en un análisis racional de los proyectos. Así, por ejemplo, Martín-Aceña y Comín (1991), al analizar las políticas industriales del INI, cuestionan en algunos casos la racionalidad de los proyectos impulsados.

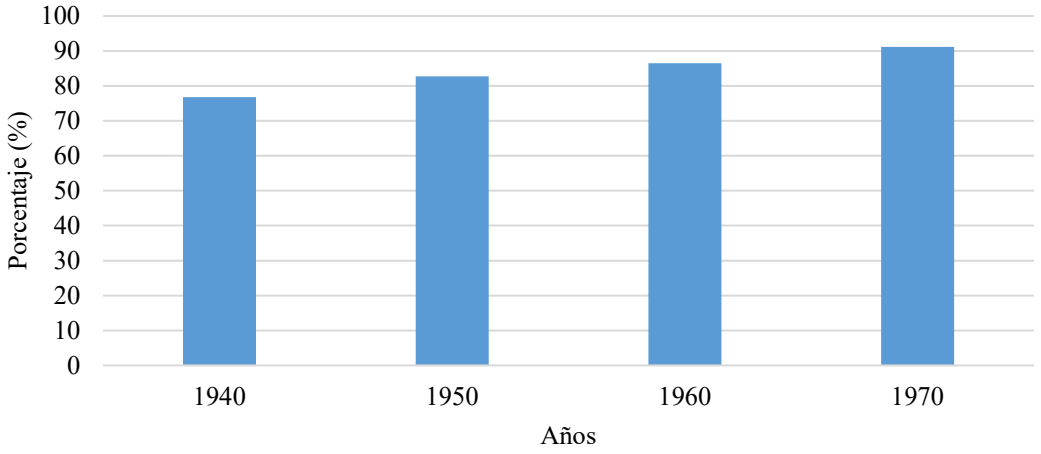
[54] La indicada falta de cultura empresarial, en parte, podría explicarse por ciertas intervenciones del propio Estado que tendían a limitar la competencia y la iniciativa privada, incorporando elevados niveles de arbitrariedad. Los modelos económicos que el Estado Novo y el franquismo poseyeron conocieron una forma de desarrollo de las empresas privadas poderosamente interferida y limitada por el poder político. A modo de ejemplo, es posible aludir aquí a la práctica del «condicionamiento industrial», que, ampliamente popularizada en Portugal, buscaba limitar la competencia de las diferentes industrias, correspondiendo al Estado la potestad discrecional de imponer las decisiones que, de acuerdo con las preferencias e intereses del poder político, eran más apropiadas para el desarrollo de la economía nacional (Brito, 1989). También el sistema de autorizaciones y la concesión de divisas serían ejemplos en el caso español. Véase, para un análisis conjunto de los dos países, Pires Jiménez (1999).

Gráfico 1.3. Tasas de alfabetización en Portugal (%) (1940-1970)



Fuente: Valério (2001) y elaboración propia

Gráfico 1.4. Tasas de alfabetización en España (%) (1940-1970)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

La insuficiencia de capital es otro de los rasgos que corrientemente definen a los países poco desarrollados.[55] En parte, ya se ha aludido a ciertas carencias de capital que, en el marco de un proceso de desarrollo, lastran el potencial de este (no solo escasez sino capital físico obsoleto, por ejemplo). Siguiendo a Clark (1967, p. 587),[56] «el capital lo definimos como toda

[55] A este respecto, el economista Hagen (1968, p. 37) se mostraba contundente cuando argumentaba que «hay solo dos causas del desarrollo económico que revisten cierta importancia. Ellas son la formación del capital y el progreso técnico». Sin ignorar el papel que estas dos variables han desempeñado en el proceso de desarrollo económico, nosotros consideramos ese aserto excesivamente reduccionista.

[56] *Las condiciones del progreso económico* de Clark fue una de las primeras grandes obras que pueden ser integradas en el largo ciclo de estudios sobre desarrollo económico.

la riqueza reproducible destinada a fines de producción». Para afianzar y mantener en el tiempo el deseado aumento de capital, una economía debería tener una mínima capacidad de ahorro y, consecuentemente, debería invertir ese ahorro con vistas a acumular, de una forma progresiva, más capital. Dada la escasez de capital y las dificultades para ahorrar e invertir que caracterizan a los países poco desarrollados, el resultado es que los escasos volúmenes de capital dificultan el inicio del ciclo virtuoso que constituiría, a juicio de la mayoría de los economistas del desarrollo, uno de los pilares del progreso de cualquier economía.[57] Además, la acumulación de capital también debe ser propiciada por la existencia de un sistema financiero robusto y eficiente que permita canalizar apropiadamente el ahorro hacia la inversión productiva.

La concepción del mercado como principal mecanismo de asignación de recursos y de la libertad de empresa como medio básico de generación de riqueza en una economía permeó las reflexiones de nuestros autores a lo largo de sus obras. De forma paralela, las virtudes atribuidas a la intervención estatal, que concitaban el reconocimiento de una vasta nómina de economistas de la época, eran también puestas de manifiesto en los referidos trabajos. Así, a partir de la interacción entre las dos esferas, mercado y Estado, las economías podían sacar provecho de las potencialidades relacionadas con ambas.[58] Si, en principio, el perfeccionamiento del mercado era una de las pretensiones que debían facilitar el desarrollo de una economía, en el caso de los países ibéricos, esta consideración del mercado difería de forma notable. Ya se ha visto que los textos legales que erigieron las dos dictaduras exhibieron un recelo hacia el funcionamiento *libre* de las economías, arguyendo que el Estado debía ser un ente basilar en la coordinación y planificación de la economía nacional. En este sentido, no siempre primó el aprovechamiento más eficiente de los recursos ni las empresas privadas rivalizaron en un contexto de competencia entre ellas. Así, el papel desempeñado por el mercado, indudablemente con más protagonismo durante, *grosso modo*, las dos últimas décadas de las dictaduras, tuvo un desempeño bastante *sui generis*, viéndose notablemente interferido y condicionado, con fortuna variable dependiendo del caso, por parte de la acción estatal.

1.4 LA PLANIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO

Después de la exposición de algunos de los aspectos más importantes que nutrieron las reflexiones sobre el desarrollo realizadas por reputados economistas de la época, es necesario abordar el estudio del recurso que debía ayudar a canalizar y orientar el ambicionado desarrollo:

[57] Desde las reflexiones de Adam Smith, la acumulación de capital es uno de los temas que más debate han suscitado en el dominio de la ciencia económica. En lo que concierne a los pioneros economistas del desarrollo, puede consultarse el capítulo V de la obra de Lewis (1963). En él, el autor expone la significación del capital para el desarrollo económico y, dentro de este, presenta las funciones desempeñadas por el ahorro y la inversión en tal proceso.

[58] Es innegable que, en las décadas centrales del siglo XX, el Estado pasó a tener un peso notablemente superior al de épocas previas en las economías capitalistas. Como es lógico, de acuerdo con la sensibilidad ideológica de cada autor, el nivel de intervención óptimo del Estado y las deseables incumbencias que este debía asumir variaron entre los puntos de vista existentes.

la planificación. Siguiendo una línea análoga a la del apartado anterior, la principal finalidad es presentar los elementos caracterizadores más relevantes de este recurso.[59]

En el campo de la Economía, tal como se verifica también en otros ámbitos, la generalización de prácticas, estrategias y líneas de acción suele ser un atributo definidor de los diferentes periodos históricos, particularmente de aquellos incardinados en la Época Contemporánea. La gradual configuración de un mundo más interconectado ha tenido su repercusión en las políticas económicas aplicadas a lo largo y ancho del planeta. A este respecto, es incuestionable que la etapa iniciada después de la Segunda Guerra Mundial constituyó un expresivo reflejo de ello, pues, de forma paralela a la articulación de políticas de ámbito estatal, la emergencia de los organismos internacionales pasó a limitar la autonomía que los estados habían desplegado con anterioridad. En consecuencia, el historiador económico observa tendencias y propensiones semejantes entre los distintos modelos planificadores, sin que esto impida, como es evidente, la presencia de especificidades significativas.

La planificación económica ocupó un lugar central durante nuestra etapa de estudio y se convirtió en un signo inequívoco del capitalismo del tercer cuarto del siglo XX.[60] De este modo, en un contexto de extraordinaria popularidad de este recurso, los economistas de la época no tardaron en integrar la planificación en sus cavilaciones, explorando las potencialidades que esta poseía para el porvenir del capitalismo (Hagen, 1965, Meade, 1971).[61]

Cabe comenzar indicando que todo planteamiento planificador[62] encierra un esquema de acción y la demarcación de un procedimiento que, de acuerdo con un uso racional de los recursos disponibles, formula una serie de fines que se pretenden alcanzar en un plazo determinado. Dicho con otras palabras, a partir de la identificación de unos objetivos que se desean ver satisfechos, la actividad planificadora considera también los medios o instrumentos

[59] Entre los estudios de la época sobre la planificación en economías de mercado (más o menos desarrolladas, dependiendo del caso), la obra de Waterston (1969), *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia*, ocupa un lugar preponderante, tanto por su extensión como por su profundidad y variedad de dimensiones relacionadas con la planificación. Sin duda, la propia trayectoria vital del autor, en que destaca su condición de empleado del Banco Mundial, tiene un claro reflejo en su trabajo. Así, entre las muchas potencialidades de la obra señalada, llama la atención la capacidad que Waterston posee para aludir a numerosos y variados planes económicos aplicados en el mundo para, simultáneamente, realizar sugestivas consideraciones sobre ellos.

[60] Las palabras del economista del desarrollo Arthur Lewis –que llegaría a obtener el Premio Nobel de Economía– constituyen una buena muestra del extendido clima planificador que imperaba entonces. Así, este afirmó en 1949 que «todos somos planificadores ahora». A pesar de ser un aserto hiperbólico, es muy revelador acerca del renombre que la planificación había adquirido y que no dejaría de aumentar durante, como mínimo, las dos décadas siguientes.

[61] El hecho de que la planificación económica pasase a adquirir una notoriedad desmedida en el capitalismo de la época no se tradujo en una adherencia ciega por parte de la totalidad de los economistas coetáneos. Los pensadores liberales más críticos con la mayor intervención que el Estado estaba conociendo en las economías de mercado también combatieron el nuevo escenario en el terreno intelectual. A modo de ejemplo, se puede hacer referencia a dos obras que, publicadas en la década de 1940, constituyen casos representativos de esta corriente crítica: por un lado, *Juicio de la planificación*, de John Jewkes y, por otro, *Camino de servidumbre*, del economista austríaco Friedrich von Hayek, que llegaría a convertirse en una obra fundamental del pensamiento liberal.

[62] Además de la citada obra de Albert Waterston, ineludible referencia sobre la materia planificadora, los trabajos de Tinbergen (1967 y 1968) también constituyen dos buenos libros sobre el presente tema. El autor, que llegaría a ser premio Nobel, también se benefició de sus conocimientos de empleado en la oficina programadora de los Países Bajos. En la presente exposición sobre el planteamiento planificador, nos guiamos, especialmente, por estas obras.

que se tienen a disposición para, combinados de la forma más satisfactoria, procediendo a la fijación de jerarquías de prioridad, poder operar apropiadamente. Por consiguiente, planificar comporta elegir entre varias alternativas que hagan uso de los limitados recursos existentes.

Los elementos que siempre definen cualquier ejercicio planificador son, por tanto, tres: un organismo rector, un conjunto de medios e instrumentos bien acotados para poder programar y la delimitación de una serie de objetivos que se pretenden cumplir.

En primer lugar, en cada país debe existir un organismo encargado de planificar aquello que se desea.[63] Las personas que componen esta entidad, que a su vez se encuentra organizada en varias secciones o grupos de trabajo, distribuyen las labores entre sí en función de sus especialidades para que, posteriormente, toda la información reunida pueda ser puesta en común. Los debates y coloquios generados en el seno de estos grupos conforman una parte esencial del proceso planificador. Al mismo tiempo, el diálogo entre los agentes planificadores y los miembros del Gobierno también posee una gran significación.[64] Asimismo, para que los técnicos planificadores puedan ejercer su trabajo con normalidad y eficiencia, es fundamental que los medios o instrumentos existentes se encuentren bien definidos y explicitados. Como estos son escasos, es menester que se tenga, de acuerdo con las posibilidades materiales e inmateriales que hay, un sólido y riguroso conocimiento de las herramientas disponibles. En la categoría de medios materiales se encuentran elementos heterogéneos que van desde la posesión de instrumentos técnicos que permitan obtener información cuantitativa rica y precisa hasta la financiación disponible que se destina a un determinado proyecto. Por último, la fijación de los objetivos perseguidos aparece como el colofón de la cadena, puesto que, en última instancia, todo proceso planificador se traza con el fin último de que las proyecciones bosquejadas se satisfagan y, por tanto, la planificación llegue a buen puerto.

Los planes elaborados pueden ser de muy diferente signo y sus atributos caracterizadores pueden cambiar enormemente entre sí. Atendiendo a dicha variedad, una dimensión importante que estos suelen presentar es la referente al territorio. Dado que, en el presente estudio, los dos casos que centran nuestra atención se corresponden con países, conviene resaltar que son los planes de ámbito estatal los que más interés suscitan. Otra característica relevante viene definida por la diversidad sectorial que un plan contempla. Continuando con los programas de ámbito nacional, estos pueden circunscribirse a un limitado conjunto de sectores productivos, que, por ejemplo, sean considerados prioritarios, o, por el contrario, pueden tener unos objetivos más ambiciosos, tratando de abarcar la totalidad de la economía nacional.[65] Por último, otro rasgo

[63] La acción de una entidad planificadora puede incidir sobre territorios de muy diversa naturaleza. Así, el ámbito de actuación puede ser regional, estatal, supranacional, etc. Dado el carácter de la investigación, que se interesa por la planificación de dos países, aquí se privilegia esta dimensión planificadora, es decir, la desempeñada por un Estado y por los organismos asociados a este encargados de acometer la labor programadora.

[64] Dado el carácter autoritario del Estado Novo y el franquismo, el margen de debate interno que había en el seno de ambas dictaduras era bastante reducido. Las vías de diálogo que un país democrático podía engendrar no son, pues, extrapolables a nuestros países. Por esta razón, en regímenes de naturaleza autocrática, las decisiones finales siempre se encuentran poderosamente condicionadas por la voluntad de los miembros del gobierno y, en última instancia, del dirigente de turno.

[65] La complejidad del ejercicio planificador aumenta conforme las partes integrantes del plan son más numerosas. Las posibilidades materiales e inmateriales son, pues, un aspecto determinante para que un organismo planificador

interesante es el concerniente al tiempo, al periodo durante el que el plan se va a ejecutar. La diversidad existente a este respecto es considerable, pero, aun así, Portugal y España diseñaron planes que pueden ser encuadrados en la categoría de medio plazo, puesto que estos se movieron entre los tres y los seis años de duración. Cabe señalar que, en principio, las proyecciones a más largo plazo entrañan más riesgos e incertidumbres, siendo más complejo, por tanto, delimitar estos planes con precisión y detalle.[66]

En una tesitura económica dominada por el paradigma keynesiano y por la puesta en valor de las virtudes de la economía mixta, la creciente consideración por el intervencionismo estatal tuvo una de sus principales manifestaciones en el triunfo de los modelos planificadores.[67] Así, frente a la planificación de tipo *imperativo* que los países socialistas adoptaron, en la cual se advierte un papel omnicomprensivo del Estado, los países que tenían economías de mercado, con dosis más o menos elevadas de injerencia estatal, exploraron una modalidad diferente de planificación, la *indicativa*. Habida cuenta de la diversidad planeadora que el mundo conoció en la época que se está estudiando, resulta muy revelador atender a las palabras del economista Higgins (1970, p. 427):

> En la actualidad [década de 1950], la utilidad de la planificación y de la programación del desarrollo es algo que se reconoce universalmente. Los gustos, sin embargo, respecto a la forma y al grado de dirección estatal de la economía varían ampliamente y van desde el control extraordinariamente centralizado del sistema socialista de la Unión Soviética y Polonia, pasan por los sistemas más descentralizados y socialistas en otra medida de Yugoslavia y Egipto, y terminan en los sistemas casi anárquicos basados en la libre empresa privada del Líbano, las Filipinas y Tailandia. Ahora bien, todos estos países se toman la molestia de preparar planes y programas de desarrollo y se considera un tanto reprobable el no establecer ninguno.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, el trasfondo ideológico jugó un papel determinante en la popularidad de la planificación, pues existía un convencimiento de que

se enfrente a un programa de una envergadura superior. En los dos casos tratados en este estudio, la creciente complejidad fue mucho más palmaria en Portugal, pues España ya exploró, desde el primero de sus planes, la vía de la planificación integral.

[66] Esta apreciación no impide que un plan de corto plazo también se pueda ver severamente condicionado por la irrupción de alguna eventualidad. A modo de ejemplo particular, puede citarse el caso de la guerra colonial portuguesa, cuya incidencia fue patente sobre la planificación de este país.

[67] Aunque se ponga de manifiesto que la planificación se expandió con especial intensidad en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, es errado pensar que esta no existiese con anterioridad al conflicto internacional. Recordando lo explicado acerca de la creciente popularidad planificadora, la Gran Depresión de 1929 constituyó un importante punto de inflexión en el devenir de las economías capitalistas. Habiendo tenido un impacto inédito en numerosos países occidentales, la superación de esta crisis tuvo en la intensificación del intervencionismo estatal y del nacionalismo económico dos de sus principales expresiones. A modo de ejemplo, es revelador reparar en el camino seguido por los Estados Unidos, país con una moderada tradición estatista, donde el célebre *New Deal* del presidente Roosevelt incorporaba, además de una patente intervención estatal, elementos de cariz planificador.

programar imprimía racionalidad y sentido a las decisiones económicas tomadas. La combinación entre las recomendaciones proporcionadas por los técnicos planificadores y las resoluciones de los miembros de los gobiernos conducía, se pensaba, a un nuevo punto deseable para el conjunto de la economía nacional. De forma paralela, el mayor conocimiento técnico que gradualmente se poseía constituyó un elemento fundamental para la reivindicación de esta práctica.[68] En este sentido, los mejores diagnósticos sobre el estado de las economías nacionales que se pudieron llevar a cabo posibilitaron que, por una parte, el sector público tuviese un mejor conocimiento de las cuentas nacionales y que, por otra, los comportamientos de los diferentes sectores productivos pudiesen ser sometidos a exámenes más rigurosos (Loufty, 1964).

El conocimiento más satisfactorio de la situación de los diferentes sectores productivos dejó también clara constancia de la interdependencia existente entre ellos. Esto explica que, de una forma progresiva, en lugar de articular planes parciales que se limitaban a sectores específicos y que no trascendían a estos, los planes nacionales fuesen adquiriendo una naturaleza integral o global en que todos los sectores eran considerados y abordados de manera conjunta. La puesta en práctica de los planes iba precedida de numerosos debates y juicios acerca de las vías más apropiadas para potenciar el desarrollo y de una delimitación de prioridades. A este respecto, las convicciones y preferencias del poder político solían tener una clara incidencia en el resultado final. No obstante, en países dictatoriales, tales como Portugal y España, este influjo era mayor, no resultando difícil imponer la voluntad política para dar luz verde a los planes que se elaboraban. Esto no quiere decir, con todo, que no hubiese fuertes conflictos de intereses en el seno de ambos regímenes ni que, con la pretensión de satisfacer sus objetivos, los agentes implicados en la producción económica nacional no pretendiesen interferir en las decisiones del poder.

Para concluir este punto relacionado con el sentido de la planificación, es interesante, siguiendo las consideraciones del economista del desarrollo Hagen (1968), apuntar, de una forma sumaria y general, aquellos atributos que, en un sentido amplio, un plan de desarrollo debe atesorar para ser satisfactorio.[69] En primer lugar, el plan debe ser el resultado de una evaluación reflexiva y ponderada de todos los «subplanes» subyacentes a él, procurando que todos sean complementarios entre sí y que, en consecuencia, no den pie a la aparición de incompatibilidades durante todo el periodo en que el plan va a operar. Seguidamente, un plan siempre se debe programar a partir de lo que se dispone, de forma que sea técnica y económicamente sólido y que, además, se adecue a las capacidades, materiales e inmateriales,

[68] En este campo también se manifestó de forma ostensible la distancia existente entre, por un lado, los países más avanzados, que, generalmente, poseían una capacidad técnica para planificar muy superior, y, por otro, los países con estadios más bajos de desarrollo, donde, por el contrario, las carencias eran patentes. En el caso de España y Portugal, a pesar de que se habían operado mejoras desde los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, las insuficiencias en este ámbito eran muy acentuadas. No debe extrañar, por ello, que los organismos internacionales hiciesen hincapié en la apremiante necesidad de estas mejoras.

[69] Huelga decir que estas consideraciones no deben ser concebidas como una panacea que, extrapolables a todas las economías del mundo, operasen en ellas de manera milagrosa. Lejos de ello, el autor enumera y explica una serie de elementos importantes asociados a un buen plan, pero, evidentemente, cada país puede y debe incorporarlos en función de sus posibilidades y preferencias.

del país en cuestión.[70] En este sentido, este autor expone que no siempre se logra el plan *perfecto*.[71] Asimismo, de acuerdo con el economista, los gobiernos debían ser cuidadosos y meticulosos en el ejercicio de interacción con el ámbito privado para propiciar el éxito del plan. Siendo, pues, una tarea compleja, la comunicación entre las esferas pública y privada debía ser fluida y constructiva.[72] Así, reconociendo la dificultad que el proceso entraña, el economista indica que «no es posible estimar con *precisión*[73] (cursiva nuestra) la capacidad productiva de un país» (Hagen, 1968, p. 415), agregando, además, que debía existir un margen de incertidumbre. Otro requisito que Hagen establecía para los planes es la flexibilidad, de forma que los programas pudiesen ajustarse con facilidad en el caso de la aparición de contratiempos o adversidades. Finalmente, el último aspecto atiende a las «instituciones», particularmente económicas (bancarias, monetarias, fiscales), que cada país tiene, ya que también condicionan poderosamente la profundidad y ambición de cualquier plan.

Dejando a un lado la filosofía subyacente a la práctica planificadora, es necesario realizar unas breves consideraciones sobre un modelo planificador determinante para nuestro estudio. Así, cuando se estudia el fenómeno de la planificación capitalista adoptada en los años cuarenta del siglo pasado, es ineludible aludir a un país que descolló sobremanera en esta práctica: Francia.[74] La influencia ejercida por la planificación francesa, tanto sobre países del continente como sobre otros no europeos, fue muy significativa. No obstante, la vía planificadora no fue un producto genuinamente galo. Habida cuenta de la relevancia francesa en esta materia, resulta desatinado pensar, no obstante, que la vía planificadora fuese un producto genuinamente galo y que, por ello, fuese una estrategia virgen a la sazón. Al margen de la URSS, donde los planes quinquenales venían funcionando desde los años veinte, los ejercicios planificadores ya se habían puesto en práctica en otros países no socialistas en el periodo de entreguerras.[75]

El fuerte peso que el sector público ostentaba en la economía francesa de los años cuarenta no constituía tampoco un rasgo original e inédito en este país. En el periodo del Frente Popular (1936-1938), por ejemplo, ya se habían hecho allí nacionalizaciones en diversos ámbitos, tales

[70] Este requisito puede parecer de sentido común. Sin embargo, no es inusual verificar que algunos planes tienen unas ambiciones desmedidas, fijando metas que exceden sus posibilidades realistas de consecución. Como se verá, el primero de los planes españoles tal vez pueda situarse en esta categoría.

[71] Esto es así porque, por ejemplo, un país puede disponer de amplios recursos para encaminarlos hacia un determinado sector y no a otro o, también, porque los técnicos encargados de evaluar una determinada actividad productiva pueden ser más competentes que los que lo hacen con otra. En suma, las eventuales combinaciones son ilimitadas y, naturalmente, estas tienen incidencia sobre las alternativas de elaboración de cualquier plan.

[72] Resulta inmediato recordar aquí a Pierre Massé, comisario de la planificación francesa, y su caracterización del plan como un «reductor de incertidumbre».

[73] A nuestro entender, esta es una cuestión relevante en lo atinente al plan cuando este es concebido de una manera amplia. La asunción de ciertos márgenes o de cierta variabilidad debe acompañar siempre el curso de un plan. Por este motivo, las metas fijadas deben funcionar como referencias, no como fines estrictos que se deban alcanzar de forma escrupulosa.

[74] Los trabajos sobre la planificación francesa de posguerra son numerosos. Dos obras importantes son las elaboradas por Bauchet (1966 y 1986).

[75] Independientemente de la naturaleza política de los regímenes que exploraron esta vía, los procedimientos planificadores se adecuaron con una notable ductilidad a las necesidades y objetivos existentes en cada país. Así, al margen de la Europa en que existían modelos democrático-liberales, tanto la Italia mussoliniana como la Alemania nazi se sirvieron de este tipo de prácticas.

como el ferroviario, el bancario y el armamentístico (Wee, 1986, p. 332). Con todo, el cometido del primero de los planes adoptados tras el desastre de la guerra era diferente, llevando aparejada una singularidad. Tal como se explicaba con anterioridad, la labor de reconstrucción era concebida como una necesidad inaplazable y, para ello, la planificación se concebía como el mejor medio. Este es el contexto histórico en que se forjó el primero de una nómina de planes que habrían de orientar el curso de la economía del país en las décadas posteriores.

El primer plan francés, designado con el nombre del propio artífice, Plan Monnet,[76] buscó, además de reorganizar un país devastado por la contienda, encauzar a Francia en una senda de mayor prosperidad y pujanza económicas.[77] Con el fin de orientar y fijar adecuadamente las políticas planificadoras, se estableció la Comisaría General del Plan en 1946. Esta estaba dirigida por un reducido número de altos funcionarios que, dependientes del primer ministro y en contacto con el Ministerio de Hacienda, debían mantener vínculos con otros agentes económicos del país, tales como los empresarios y los sindicatos. Atendiendo concretamente al Plan Monnet, sus objetivos fueron bastante modestos, puesto que se centró en la expansión de seis industrias clave para la economía nacional: el acero, el carbón, el cemento, la electricidad, los transportes y los bienes de capital agrario, siendo añadidos posteriormente el petróleo y los fertilizantes inorgánicos. La vigencia del plan, inicialmente concebida para el periodo 1946-1950, fue alargada hasta 1952 para, de esta forma, encuadrar las ayudas provenientes del Plan Marshall.

El Plan Marshall y la creación de la OECE tuvieron una clara repercusión en los inicios de la planificación de la posguerra en Europa, ya que el programa estadounidense comportaba cláusulas de índole planificadora con el fin de garantizar que las ayudas dispensadas a los países europeos destinatarios fuesen correctamente administradas. Por esta razón, dado que, considerando nuestros dos países, solo Portugal fue beneficiario de la mentada ayuda, resulta fundamental resaltar que la obligatoriedad de articular planes económicos que satisficiesen las exigencias impuestas por el programa americano comportó un cimiento provechoso para la puesta en práctica de la planificación a escala nacional.[78]

En este contexto, a partir de las necesidades que se consideraban más perentorias en cada país, era pertinente acometer un plan de inversiones que, coordinado de un modo racional y eficiente, pudiese aprovechar satisfactoriamente las ayudas proporcionadas. Atendiendo a la relación entre el primer plan francés y el programa estadounidense, Pérez-Bustamante (1997)

[76] Jean Monnet, además de por su papel en la planificación de su país, fue una de las figuras fundamentales en el proceso de cooperación que Europa conoció después de la Segunda Guerra Mundial. A inicios de los años cincuenta, llegaría a ser el primer presidente de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Para este estudio, la relevancia del autor radica en su condición de artífice intelectual del primer plan económico francés ejecutado en la posguerra.

[77] Para tener una idea muy general del caso francés y de la figura singular de Jean Monnet, véanse, en Judt (2020), las páginas 95-97. A continuación, el historiador también proporciona información sobre otros modelos nacionales de planificación.

[78] A diferencia de lo que sucede con la aplicación del Plan Marshall en Portugal, donde, como se verá, los estudios existentes se circunscriben, casi en exclusivo, al trabajo llevado a cabo por una historiadora portuguesa, la bibliografía existente sobre el Plan Marshall en un sentido lato es más amplia. Entre las obras más recientes sobre la materia, cabe recordar el ya citado libro de Steil (2018).

pone de manifiesto que la influencia del pionero Plan Monnet sobre la forma en que se aplicó el Plan Marshall fue palmaria. No en vano, Robert Marjolin, primer secretario general de la OECE, había sido un estrecho colaborador de Jean Monnet, siendo conocedor, por tanto, de las ideas que su colega poseía en lo atinente al recurso planificador. En este sentido, el primer plan francés puede ser interpretado como un precedente importante que contribuyó a sentar las bases para la aplicación del Plan Marshall. Así pues, la conjunción del auxilio estadounidense con el procedimiento planificador en curso en ciertos países europeos ayudó a que esta estrategia adquiriese una gran notoriedad en la época y, como consecuencia, favoreció que uno de nuestros dos países, Portugal, se abriese a la moda programadora con relativa celeridad.

1.5 Conclusiones

La fuerte intervención estatal fue una de las marcas definidoras del Estado Novo y el franquismo desde los inicios de los dos regímenes. Sin desdeñar las virtudes atribuidas al mercado, el Estado ocupó un lugar central en el devenir de las economías portuguesa y española durante las dilatadas dictaduras que estos países conocieron en el siglo pasado. Así, siguiendo una tendencia que ya se venía desplegando desde las décadas precedentes en otras naciones, los países ibéricos pusieron en práctica dos modelos económicos en que la acción estatal se manifestó por medio de diferentes expresiones, siendo la planificación uno de los recursos que acabaría por condicionar los desarrollos económicos portugués y español hasta los años setenta.

El nuevo orden mundial configurado tras la Segunda Guerra Mundial fue determinante para que Portugal y España intensificasen, a ritmos diferentes, sus prácticas planificadoras. La mayor cooperación entre los países y la acción de los organismos internacionales de reciente creación propiciaron que las decisiones económicas de los estados pasasen a estar, de un modo gradual, cada vez más condicionadas por dinámicas externas. La mayor exposición, pues, al rumbo seguido por los países occidentales desde la década de 1940 ejerció una poderosa influencia en las opciones seguidas por los países ibéricos durante la *Edad dorada*.

La expansión de la Economía del desarrollo y, con una íntima conexión, del ejercicio planificador contribuyeron también a que el Portugal de Salazar y la España de Franco se inclinasen por la senda de la programación del desarrollo. Sin ser un proceso lineal ni plenamente coincidente en los dos países, las ideas asociadas a esta corriente no tardaron en influir las políticas económicas ibéricas. Así pues, la asunción de los principios de la planificación y de su idoneidad para apuntalar el desarrollo económico propició que las dos dictaduras empezasen a mejorar sus instrumentos (humanos, técnicos, económicos) con vistas a definir estrategias racionales y viables que permitiesen acortar la distancia que, en la época, seguía habiendo entre nuestros dos países y otras economías más avanzadas de la Europa occidental.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CAPÍTULO 2. EL CAMINO HACIA LA PLANIFICACIÓN EN EL PORTUGAL DE SALAZAR Y LA ESPAÑA DE FRANCO

La posición internacional de las dictaduras ibéricas desde la Segunda Guerra Mundial es un elemento determinante para comprender las disparidades temporales entre la planificación portuguesa y la española. A pesar de que tanto el Estado Novo como el franquismo fueron dos regímenes no democráticos, las relaciones existentes entre los dos países y el grupo de las economías capitalistas, con los Estados Unidos como líder, exhibieron destacadas diferencias entre sí.

Portugal inició su etapa planificadora en el contexto inmediatamente posterior a la conflagración mundial. Su condición de miembro fundador de la OECE en 1948 facilitó que el país se familiarizase notablemente con la práctica programadora, posibilitando, por ello, que los trabajos conducentes a la elaboración del Primer Plan de Fomento no tardasen en ser elaborados. La convicción de la necesidad de ampliar el alcance planificador que se instaló en el seno del Estado Novo fue paralela, pues, a los asesoramientos e influencias que provenían del exterior.

España, por su parte, dando continuidad a una autarquía ligeramente suavizada durante la década de 1950, experimentó un proceso más lento de reincorporación del país al conjunto conformado por los estados capitalistas. La gradual reintegración experimentada contribuyó también a que la economía franquista fuese madurando, de una forma paulatina, la idea de aplicar modelos planificadores nacionales. Tal como había ocurrido en Portugal, las entidades internacionales desempeñaron un papel importante en este proceso. Al mismo tiempo, el régimen franquista tuvo que adaptarse, a través de los necesarios cambios institucionales, técnicos y humanos, a la nueva fase planificadora del *desarrollismo*.

2.1 PORTUGAL Y LA INCIPIENTE COOPERACIÓN EUROPEA

A pesar de la definitiva aceptación de las ayudas del Plan Marshall, la adhesión portuguesa al programa impulsado por los Estados Unidos distó de ser inmediata e incondicional.[79] Las dudas y reservas existentes en el seno del régimen salazarista se tradujeron en que, en un primer momento, el país no considerase oportuno acogerse al plan. El desarrollo de los acontecimientos, en un contexto en que el antagonismo entre los dos «bloques» iba paulatinamente en aumento, condujo a que, finalmente, Portugal se abriese a las ayudas del Plan Marshall, con la consiguiente aceptación de las cláusulas y condiciones que estas llevaban

[79] Para conocer los pormenores que definieron la integración de Portugal en la OECE y el proceso que condujo a la aceptación y subsiguiente recepción de las ayudas del Plan Marshall, véanse Rollo (1994) y Rollo (2007). En las obras se realiza un estudio acentuadamente meticuloso y prolijo del tema. Así pues, nos servimos principalmente de estos dos trabajos –únicos en lo que atañe a su profundidad sobre el tema en cuestión– para conocer la trayectoria que Portugal siguió durante esos años.

implícitas.[80] Asimismo, la grave crisis financiera que se manifestó en Portugal con especial intensidad en el primer semestre de 1948 contribuyó a dicha participación en el programa. La imperiosa necesidad de importar que el país tenía, unida a la dificultad de colocar las exportaciones nacionales en los países europeos devastados por la guerra, agravaron el déficit de la balanza comercial, siendo la ayuda estadounidense un valioso instrumento para combatir los desequilibrios existentes. Así pues, el giro efectuado por Portugal en esos años, transitando de una renuncia inicial a una asunción de la ayuda, puede ser explicado en buena medida por los problemas aquí señalados.

Desde la segunda mitad del año 1947 comenzaron a ejecutarse los estudios sobre el estado de las economías de los países europeos, Portugal incluido, que se mostraban proclives a colaborar dentro de las nuevas lógicas marcadas por la Guerra Fría.[81] Entre las recomendaciones más destacadas que se resaltaron en el informe sobre este país, la necesidad de encontrar mercados para los productos nacionales y la idoneidad de elaborar planes de desarrollo constituían dos importantes pilares del rumbo que su economía debía seguir.

En ese contexto, las acciones encaminadas hacia la adopción de la planificación se intensificaron. Entre ellas, hay que resaltar la constitución de la OECE durante el relevante año de 1948.[82] La presencia de Portugal como miembro fundador de este organismo reviste una singular relevancia por varios aspectos (Lopes, 1996, pp. 706-708). En la dimensión puramente política, Portugal era el único país integrante de dicha organización que tenía un régimen no democrático. En lo concerniente al dominio económico, la participación en la OECE tuvo también destacadas consecuencias para el país. Entre ellas, consideramos que cobran especial relevancia los contactos entablados entre los técnicos, ministros y dirigentes nacionales y los de otros países en el proceso de elaboración de los estudios realizados, favoreciéndose, así, la aparición de trabajos más ricos y profundos sobre diversos temas. Los debates surgidos con técnicos de la propia organización y con especialistas de otros países enriquecieron la formación y el bagaje de los agentes decisores portugueses, consolidándose entre estos una clara conciencia de la notable distancia económica que separaba a Portugal de los países europeos más pudientes. Asimismo, es innegable que la difusión de las técnicas de la planificación también se vio marcadamente beneficiada por la participación en la OECE. A este respecto, el aprendizaje de métodos técnicos y estadísticos aplicados por los otros estados miembros fue

[80] La trayectoria seguida por Portugal no fue lineal. El sometimiento a unas condiciones impuestas desde fuera por un país extranjero y, conjuntamente, el acatamiento de unas directrices establecidas por un organismo supranacional (OECE), significaban la pérdida de capacidad de decisión nacional. El discurso marcadamente nacionalista del Estado Novo mostró, por tanto, francas reticencias ante todo ello. Para conocer pormenorizadamente este complejo proceso, véanse las dos obras que se acaban de mencionar.

[81] Nunes (2002) proporciona una visión que, partiendo desde los años cuarenta, se extiende hasta la década de 1970. La autora estudia algunos de los mecanismos utilizados por el Estado Novo para orientar el curso de la economía durante la etapa considerada. Además, el artículo dedica un apartado a la planificación portuguesa.

[82] Por un lado, el capítulo II de Rollo (2007) explica con especial detalle lo acontecido entonces. Concretamente, para conocer la adhesión de Portugal a la OECE, véase a partir de la página 183. Por otro lado, a modo de curiosidad, Portugal solicitó la adhesión de España al futuro organismo un mes antes de su constitución. La propuesta, como es sabido, no prosperó, impidiendo, en consecuencia, que su vecino ibérico se incorporase a la OECE a finales de la década de 1940.

otro aspecto positivo para la progresiva implantación de los procedimientos planificadores en el país.[83]

En sus inicios, la planificación portuguesa tuvo que enfrentarse a las deficiencias técnicas y estadísticas que dificultaron sobremanera la labor programadora.[84] Los datos relativos a las diferentes dimensiones y áreas de la economía lusa eran pobres. Esta carencia implicaba, pues, un conocimiento precario e insuficiente del estado económico nacional. Un ejemplo elocuente de los problemas atribuibles a estas carencias puede ser observado en la *Revista do Centro de Estudos Económicos*. Aparecida unos años antes de la recepción del auxilio Marshall, concretamente en 1945, su primer número muestra a las claras el fenómeno señalado. En relación, pues, con la problemática de la solidez informativa y estadística, se decía:

> Se impone, así, para una buena defensa de los intereses de la Nación a través de una política esclarecida, el mayor y mejor esfuerzo en el conocimiento de los problemas, en la evaluación de las necesidades, en el análisis de los fenómenos, en la investigación de sus causas, en la preconización de soluciones (Sessão inaugural, 1945, p. 14).

Las anteriores palabras encajan perfectamente con la filosofía que subyace a un plan económico. En este sentido, la posesión de información estadística rica y diversa era un paso previo necesario para poder articular cualquier programa mínimamente coherente y racional.[85]

Una vez que Portugal se incorporó a la OECE, el primer programa que esta organización exigió al país fue el elaborado por José Dias de Araújo Correia.[86] Ingeniero de minas de formación, Araújo Correia fue un notable representante de las ideas desarrollistas en el Portugal *estadonovista*. A su juicio, el Estado, agente que debía ejercer una notable intervención

[83] El primer capítulo de la obra de Leitão (2007) ofrece un panorama general de las relaciones del Estado Novo con los organismos supraestatales que se configuraron en esta época, prestando también atención a las vías de desarrollo económico que, en el seno de estos organismos, se abrían para Portugal.

[84] El problema existente entonces en España era análogo. Los dos países estudiados estaban lejos de los niveles de calidad estadística existentes en los estados avanzados de Europa. El perfeccionamiento de los procedimientos y técnicas econométricos, cuyo principal resultado fue la elaboración de modelos económicos cada vez más sofisticados, penetró tardíamente en la península ibérica.

[85] A modo de curiosidad, ese primer número de la mentada revista refleja también un sentir muy común en la época estudiada. En esa sesión inaugural, el presidente del Consejo Orientador del Centro de Estudios Económicos, Ruy Ennes Ulrich, afirmó que los principios del *laissez faire, laissez passer* ya no podían ser, en el mundo de entonces, «admitidos», por lo que la intervención estatal se convertía en necesaria. Ahora bien, el propio Ennes Ulrich advertía que el Estado no debía excederse en sus funciones, siendo necesario que respetase las virtudes de la iniciativa privada. Esta actitud, dominante en el capitalismo de la época, recorre muchas de las reflexiones de los economistas de estas décadas: un apropiado funcionamiento de la economía debía radicar, a juicio de estos, en la complementariedad entre el Estado y el mercado.

[86] El contenido del primer plan, que sería posteriormente discutido por parte de los técnicos extranjeros involucrados en el programa, sufriría, a partir de las opiniones realizadas por los expertos, algunos cambios. Asimismo, atendiendo al aspecto organizativo, cabe señalar que Araújo Correia fue, precisamente, el primer presidente de la entidad encargada de gestionar y canalizar la ayuda del Plan Marshall hacia Portugal, esto es, la Comisión Técnica de Cooperación Económica Europea. Para saber más de esta comisión, véase en Rollo, 2007a a partir de la página 292.

económica, tenía que elaborar planes económicos nacionales que, a partir de una perspectiva integral, permitiesen superar el atraso y orientar el país por la senda del desarrollo. Frente a los defensores de un Portugal con clara preponderancia de las actividades agrarias, Araújo Correia confería una gran importancia a la industria para alcanzar cotas más altas de progreso económico. No siendo este aún el Primer Plan de Fomento, a él se le atribuye una importancia destacada al trazar algunas de las ideas que serían posteriormente recogidas en los planes económicos nacionales que se analizarán individualmente (Bastien, 1985).

Siguiendo las directrices impuestas por la OECE para la elaboración de los diferentes programas nacionales, el régimen portugués debía remitir a la institución una detallada guía donde se especificasen los objetivos que se buscaban satisfacer y las medidas de política económica que se pretendían adoptar para lograrlos.[87] A partir de estos requerimientos, Portugal se vio forzado a definir su política comercial, a abordar problemas relativos a la mano de obra nacional, a elaborar unas sólidas políticas fiscales y financieras y a exponer los sectores económicos que, de acuerdo con sus necesidades y conveniencias, el régimen consideraba apropiado privilegiar. En lo concerniente a esta última cuestión, se observa una clara continuidad sectorial entre aquellos ámbitos considerados aquí y los que posteriormente integrarían el Primer Plan de Fomento. Reparando en los sectores incluidos, destaca un primer grupo de energía e irrigación, que debería atraer la financiación más elevada.[88] A continuación, con un montante notablemente más reducido, aparecen los transportes y las comunicaciones, diversas industrias, las actividades agrícolas y, por último, un grupo heterogéneo que concentraba sectores como la vivienda, la sanidad y el turismo (Rollo, 2007a, pp. 219-239).[89]

Para la aplicación del Plan Marshall en Portugal, el Fondo de Fomento Nacional (FFN) comportó una especial significación por su relevancia en el dominio financiero.[90] Este organismo, creado en 1949, gestionó las ayudas norteamericanas, siendo, por tanto, una importante entidad para el planeamiento explorado por el Estado Novo. Inicialmente creado para gestionar títulos y créditos del Estado resultantes de la financiación o de la coparticipación en grandes emprendimientos de fomento,[91] este fondo evolucionó y amplió sus competencias, llegando a ser un órgano que distribuyó las partidas entre las distintas entidades beneficiarias y

[87] Tal como se explica en Bastien (2012), las ideas keynesianas no tardaron en irrumpir en Portugal después de la guerra.

[88] El aprovechamiento de los ríos para la obtención de energía eléctrica tenía, en este plan y en los que se desarrollarían con posterioridad, una importancia capital. En relación con esto, Bastien (1985, p. 299) destaca la posición absolutamente central que Araújo Correia, artífice del plan, atribuía a la explotación de los ríos.

[89] Como se ha señalado, aquí se advierten los sectores que eran privilegiados por el Estado Novo en la época abordada y que, en los años sucesivos, continuarían siendo objeto de mucha atención. Aún no existía una decidida apuesta por el proceso industrializador, siendo las actividades agrícolas, en consonancia con el país esencialmente agrario que se preconizaba, aún destacadas. Debido a ello, la industria, aunque presentase un peso modesto, también debía repercutir positivamente sobre la agricultura. Asimismo, las preocupaciones de índole «social», tales como la sanidad y la educación, aún no habían despuntado. Su protagonismo en los planes económicos portugueses seguiría siendo, de hecho, bastante modesto hasta los años sesenta.

[90] Para las cuestiones relativas a la organización del Fondo de Fomento Nacional, véase en SGA/AHPE, FFN.1; para saber cómo eran los procesos de selección y admisión de personal para dicha entidad, consúltese en SGA/AHPE, FFN.3.

[91] Véase el Decreto Ley n.º 37 354 de 26 de marzo de 1949. Para conocer las nuevas atribuciones del Fondo a que a continuación se alude, véase el Decreto Ley n.º 37 724 de 2 de enero de 1950.

que, simultáneamente, se encargó de pagar los encargos debidos a la administración americana, frente a la que pasó a ser responsable directo. Este organismo adquirió un enorme protagonismo en la administración de los auxilios financieros provenientes del exterior y fue un activo y central colaborador de la Comisión Técnica de Cooperación Económica Europea (CTCEE) para la recepción, organización y distribución de las ayudas extranjeras que el país recibió a la sazón (Rollo, 2007a, pp. 308-315).[92]

Además de las exigencias asociadas al plan de ayuda estadounidense, la proximidad de la década de los cincuenta suscitaba nuevas dudas en cuanto a la materia que nos incumbe. En efecto, 1950 era el año final del primer gran proyecto de naturaleza planificadora ejecutado durante el Estado Novo: la Ley de Reconstitución Económica (Nunes y Valério, 1983). Esta ley había sido promulgada en 1935, en un contexto en que el régimen exhibía sus logros en el área financiera, vanagloriándose de haber conseguido combatir con éxito el descalabro que el país había padecido como consecuencia de la herencia republicana. Así pues, la mentada ley fijó, sin entrar en un elevado grado de concreción y definición de la estrategia a seguir, una serie de objetivos que deberían ser satisfechos en los quince años siguientes. La Ley de Reconstitución Económica constituyó un programa temprano que expuso muchas de las preocupaciones que definirían la política económica del Estado Novo con posterioridad.[93] De este modo, las principales líneas de actuación del régimen en materia económica, cuya plasmación proseguiría en los planes económicos subsiguientes, habían quedado claramente delimitadas en los albores de la dictadura. Entre estas, pueden advertirse objetivos relacionados con la defensa nacional (ejército, marina, etc.), las infraestructuras (por ejemplo, vías de comunicación y puertos) o, entre otras, el anhelado establecimiento de una moderna red eléctrica en el país. A diferencia de los planes adoptados después de la Segunda Guerra Mundial en Portugal, esta ley tuvo un horizonte temporal bastante más amplio. Por último, cabe indicar aquí que ha habido diferentes interpretaciones acerca de si esta ley debe ser reputada o no como un plan. Independientemente de las variadas consideraciones, es apropiado considerarla como un notable precedente de los planes de posguerra.[94]

[92] La sombra del Fondo de Fomento Nacional se extendió también durante los años cincuenta, concretamente hasta 1958, último año del Primer Plan de Fomento. En esta fecha, el fondo pasó a estar integrado en el Banco de Fomento Nacional. Durante su corta década de existencia, el Fondo tuvo competencias para proponer al Consejo Económico la realización de estudios y proyectos relativos al Primer Plan de Fomento (Rollo, 2007a, p. 315), siendo importante, por consiguiente, para el incipiente hábito planificador de la posguerra.

[93] Las siguientes palabras del propio Oliveira Salazar en el año 1950 son bastante elocuentes a este respecto: «La Administración se vio forzada a subordinar su actividad a planos previamente establecidos: se puede decir que tomó el hábito del planeamiento». Puede consultarse aquí: https://debates.parlamento.pt/catalogo/r2/dan/01/05/02/055/1950-11-25?sft=true#p5.

[94] Uno de los argumentos aducidos para no caracterizar esta ley como un plan se apoya en la inexistencia de una visión del conjunto de la economía nacional. La mera enumeración de un conjunto de programas sectoriales, solo condicionados por las posibilidades financieras del país, haría poco apropiado, por tanto, su clasificación como un plan. No se debe olvidar, con todo, que los dos primeros planes aplicados en los años cincuenta también consistieron en una enumeración de ciertos programas que, a ojos de los planificadores portugueses, debían ser potenciados para conseguir el desarrollo del país. Como se ha dicho, en estos planes se puede apreciar una clara continuidad de los objetivos perfilados en la Ley de Reconstitución Económica. En síntesis, se debe resaltar que es necesario tratar esta ley como un claro antecedente de la futura planificación portuguesa.

Dado que en 1950 el recorrido de la Ley de Reconstitución Económica estaba llegando a su fin, era imperioso decidir qué camino se debía seguir para dar satisfacción a las necesidades económicas del país. De forma simultánea a los proyectos asociados al Plan Marshall, cuya aplicación se correspondía a un limitado número de años,[95] era indispensable articular políticas económicas de más largo alcance que, buscando corregir las vulnerabilidades de la economía nacional, tratasen de afianzar la expansión de un país que en la época se encontraba muy lejos de los niveles de desarrollo de los estados más avanzados.[96] Así, a finales del año 1950,[97] Oliveira Salazar, en un informe que valoraba positivamente la citada ley iniciada quince años antes,[98] manifestaba que la Administración portuguesa había adquirido el hábito de la planificación, dejando entrever que la necesidad de planificar, sin especificar pormenorizadamente la organización de los futuros planes, debería proseguir su curso en los años sucesivos. En este informe, el autor se refería también a los diversos planes que se estaban llevando a cabo en el país en aquel momento. Entre estos, los proyectos relacionados con el Plan Marshall constituían una parte muy importante del conjunto. La idoneidad de la planificación, pues, estaba claramente definida en el pensamiento de Salazar en el año en que la Ley de Reconstitución Económica dejaba de estar en vigor. No en vano, en un discurso pronunciado pocas semanas después del informe mencionado, el Presidente del Consejo de Ministros pasaría a exponer sin ambages su voluntad de articular un plan de fomento que, condicionado por las posibilidades financieras existentes, continuase acometiendo los proyectos más importantes para el país durante un período de seis años. Dado que, según Salazar, no se podía querer todo al mismo tiempo, era indispensable seleccionar aquellos ámbitos y sectores que el gobierno consideraba más relevantes (Salazar, 1955). Había llegado el momento, por ende, de que en Portugal se iniciasen trabajos conducentes a definir y delimitar el contenido de un plan nacional más completo.

Adicionalmente, cabe concluir que la mentada Ley de Reconstitución Económica propició la aparición de una serie de programas que, promulgados a lo largo de los años treinta y cuarenta, cubrieron diferentes dominios de la vida económica nacional. Los planes realizados en el marco de la citada ley, además de traslucir la significación que el gobierno portugués les atribuía, delimitan claras líneas que tendrían continuidad en los proyectos que pasarían a integrar los planes de fomento. Algunos de estos programas parciales que se pusieron en marcha

[95] Según indica Rollo (2007, p. 201), Portugal recibió auxilio financiero del Plan Marshall en el segundo y el tercer año de vigencia del programa (1949-1950 y 1950-1951). Aun así, la autora explica que el país se siguió beneficiando de más apoyo financiero relacionado con otras iniciativas originadas a partir del propio Plan Marshall.

[96] Una visión general de la época en que se enfatiza el importante papel desempeñado por el Estado en esta época, donde también se confiere un destacado protagonismo a los planes económicos, está en Lains (1994), concretamente en las páginas 924-935. Asimismo, para comprender mejor el papel del Estado sobre el curso de la economía del país, véase Garrido (2005).

[97] Para ser exactos, debe indicarse que la etapa en que la Ley de Reconstitución Económica estuvo en vigor se extendió, concretamente, hasta el mes de mayo de 1950.

[98] En el trabajo aludido de Nunes y Valério (1983), los autores incluyen unas palabras harto elocuentes de un diputado de la Asamblea Nacional, Joaquim Mendes do Amaral, que manifiestan los hiperbólicos elogios que se derramaron sobre esta ley. A juicio del diputado, el esfuerzo que esta ley implicó podía ser parangonado con el que su país había cometido varios siglos antes mediante la expansión mundial del imperio portugués.

durante la etapa de ejecución de la Ley de Reconstitución Económica de 1935 son los siguientes:[99] el Plan de fomento hidroagrícola de 1938, el Plan de poblamiento forestal de ese mismo año, el Programa de fomento minero de 1939 y el Plan viario de 1945. Además de estos planes, hay que aludir a dos leyes que tuvieron una gran influencia en la evolución económica del país y en la propia confección de los planes de fomento: la Ley de Electrificación Nacional de 1944[100] y la Ley de Fomento y Reorganización Industrial de 1945.[101]

2.2 HACIA LA ELABORACIÓN DEL PRIMER PLAN DE FOMENTO

Durante los siguientes años, 1951 y 1952, los trabajos orientados a elaborar y perfeccionar el plan portugués continuaron su curso mientras las ayudas estadounidenses seguían penetrando en Portugal. Dado que los fines perseguidos por los planes eran relativamente variados,[102] los debates y estudios se sucedieron en los meses subsiguientes. En este sentido, resulta interesante poner el foco sobre la dimensión ideológica de la práctica planificadora. En la misma semana en que Salazar pronunció el discurso mencionado anteriormente, encontramos una interesante intervención del diputado André Navarro en la Asamblea Nacional que arroja luz sobre los recelos que el recurso a la planificación provocaba.[103] La intervención del diputado, que, según se aprecia en el Diario de Sesiones, suscitó una reacción positiva de otros miembros de la Asamblea, manifestaba un profundo temor ante la penetración en Portugal de un modelo planificador que se asemejase al que imperaba en la Unión Soviética. Así, este diputado explicaba que «somos de los que siempre han considerado como antihumanos los ideales filosóficos de Engels y Karl Marx. Esas vanas promesas de un paraíso de igualdad...» y extrapolaba la crítica a los sistemas económicos existentes en otros países europeos, puesto que «el resto de Europa, más o menos socialista, estatista en varios grados y también con apoyos frecuentes en el planeamiento parcial de la economía, con asambleas democráticas caracterizadas por notables juegos florales, tampoco nos puede servir de guía». Continuando con su discurso, exponía que «no deseamos, pues, un Estado omnipotente y omnisciente, apoyado en un planeamiento total de la vida económica y social».

De la misma manera que sucedería en España cuando, una década más tarde, la vía de la planificación nacional querría abrirse camino, las desconfianzas que esta suscitaba eran patentes. Uno de los recelos y temores que debían ser superados radicaba precisamente en la necesidad de convencer de que la planificación podía ser positiva para el desarrollo de las economías ibéricas. Lejos de modelos *totalizantes*, incompatibles con el funcionamiento de la

[99] Es importante observar los nexos existentes entre el contenido de estos planes individuales y el de los planes de fomento. Como se ha resaltado, muchas de las cuestiones y problemáticas abordadas en la planificación iniciada en los años cincuenta cuentan con claros precedentes en los decenios anteriores.
[100] Ley n.º 2 002 de 26/12/1944.
[101] Ley n.º 2 005 de 14/3/1945.
[102] La citada amplitud no debe ser confundida con un plan de índole global o total, pues, en el caso de Portugal, esta condición no se tendría hasta el tercer plan. Por el contrario, en España todos los planes fueron de índole global.
[103] La intervención puede ser leída aquí: https://debates.parlamento.pt/catalogo/r2/dan/01/05/02/062/1950-12-13?sft=true#p153.

economía de mercado que se preconizaba, el tándem Estado–mercado, se pensaba, podía ser fructífero. En consecuencia, era necesario explorar las vías adecuadas para que la acción de ambos fuese positiva para el desarrollo económico.[104]

Las principales líneas de actuación de la política económica portuguesa, que habían sido delimitadas con anterioridad para satisfacer las exigencias norteamericanas, estaban entonces definidas. En ese contexto, una nueva figura autoidentificada como liberal apareció en el seno de la política del Estado Novo: Ulisses Cortês. Su permanencia al frente del Ministerio de Economía desde 1950 a 1958 coincidió con el inicio de la senda programadora correspondiente a los planes de fomento (Brito, 1996, pp. 227-228). Con todo, la preocupación por la práctica planificadora mostrada por él fue anterior a su designación como ministro. En una intervención en la Asamblea Nacional acaecida pocos meses antes de su nombramiento, Cortês reflexionaba sobre la cuestión del desarrollo económico, depositando grandes esperanzas en el anhelado fomento nacional, que «día a día adquiere mayor actualidad y del que depende, en grado elevado, el futuro económico nacional». En su opinión, el mejor instrumento para canalizar el desarrollo económico no era sino el plan: «de lo que necesitamos es de un plan que busque la transformación económica del País y, sobre todo, de la voluntad decidida y fuerte de llevarlo a cabo».[105]

Desde la citada reivindicación de Ulisses Cortês hasta la promulgación del primero de los planes portugueses de fomento transcurrieron poco más de dos años y medio. A lo largo del año 1952, algunas revistas portuguesas de economía incluyeron artículos relacionados con el inminente plan que iba a ser adoptado. Entre estos, tiene especial interés constatar la atención dispensada a Jan Tinbergen, cuya apuesta clara por la estrategia planificadora en el seno de las economías de mercado lo convirtió en una de las principales figuras de la época en la materia. La influencia ejercida por él y por su equipo de colaboradores en su país, los Países Bajos, fue notable. Además de la divulgación del pensamiento del autor en algunas revistas portuguesas, Tinbergen visitó Lisboa en el mes de abril y ofreció dos conferencias que versaron sobre el tema en cuestión y sobre la utilidad de los modelos econométricos para poder articular políticas económicas nacionales (Amzalak, 1952). Asimismo, es interesante el texto de Raul da Silva Pereira publicado en la *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*.[106] Su artículo, titulado *Perspectivas da planificação económica*, reflexiona ampliamente sobre la planificación, trasluciendo, de forma simultánea, la inminencia de la adopción del Primer Plan de Fomento en su país. Este escrito constituye un excelente ejemplo del magma ideológico que imperaba entonces en las economías capitalistas. Por un lado, el autor dejaba patente la recurrente

[104] Se ha seleccionado la intervención del diputado André Navarro en la Asamblea Nacional de Portugal debido a, principalmente, dos razones. Por un lado, porque estas reflexiones fueron expuestas públicamente poco después del mentado discurso del Presidente del Consejo de Ministros, Oliveira Salazar, quien, como se ha explicado, manifestó sin ambages la voluntad de continuar por la vía de la planificación. Por otro lado, la claridad y firmeza de sus palabras ilustran los temores que, para algunos, la opción planificadora podía implicar.

[105] La intervención del ministro Ulisses Cortês aparece aquí: https://debates.parlamento.pt/catalogo/r2/dan/01/05/01/049/1950-04-25?sft=true#p901

[106] Cardoso (2013) ofrece una panorámica de la evolución de esta revista hasta su fin, a inicios de la década de 1960. Entre otros elementos de interés, el artículo permite conocer a algunos de los economistas más destacados del Portugal de la época que, con sus trabajos, enriquecieron los números de la publicación.

advertencia acerca del carácter sustancialmente diferente de los planes en economías no socialistas,[107] pues, en estas, las empresas privadas jugaban un papel determinante; por otro lado, reaparecía otra de las ideas omnipresentes en las reflexiones económicas de la época, esto es, la de la inevitabilidad del plan, llegando a hacer una aseveración contundente: «no existe ningún pueblo civilizado de nuestros días que no la aplique [la planificación económica] de un modo u otro» (Pereira, 1952, p. 300).

El primer plan portugués no fue sino una especie de «copia» del programa que se había presentado a las autoridades americanas para poder concurrir a las ayudas del Plan Marshall (Rollo, 2007a, p. 624). Además de existir un claro seguimiento de las líneas de actuación presentadas para la obtención de las ayudas estadounidenses, muchos de los objetivos que se observan en él siguieron la senda iniciada, casi veinte años antes, con la Ley de Reconstitución Económica de 1935. Como indican Rollo y Brito (1996, pp. 469-470), dicha continuidad con respecto a proyectos de interés para la vida económica nacional se tradujo en una escasa originalidad del plan, no llegando a comportar un corte abrupto en relación con la tradicional política económica del Estado Novo. Tal como había acontecido con la citada ley de 1935, la naturaleza del Primer Plan de Fomento distó de ser global o integral, pues consistió en la agregación de ciertos proyectos individuales pensados para los sectores económicos prioritarios (Mateus, 2013, p. 92).

Las orientaciones del plan para los diferentes sectores económicos fueron, en general, vagas y poco pormenorizadas. Entre los aspectos que pueden ser destacados, hay que aludir sucintamente a dos. En primer lugar, la reiteración de la necesidad de la buena coordinación entre las esferas pública y privada para orientar el curso de la economía nacional. Al igual que en España, el modelo de planificación indicativa era adoptado en Portugal sobre una creencia bastante generalizada de que, dado el escaso dinamismo que los empresarios privados tenían, el Estado debía intervenir con especial intensidad para paliar este insuficiente espíritu emprendedor. En segundo lugar, quedaba también clara la «pugna» entre los sectores vinculados a la agricultura y los más relacionados con la industria.[108] La emergencia y paulatina expansión de las actividades industriales en Portugal colisionó con los intereses de muchos propietarios agrarios que, recelosos de poder perder la posición preponderante que habían ostentado en el pasado, contemplaban con temor la embestida industrialista. Así, en este primer plan continuó siendo patente la importancia y el peso de las actividades agrícolas en Portugal,[109] pero, simultáneamente, la industria también irrumpió entre el conjunto de preocupaciones y

[107] En un documento encontrado en la Torre do Tombo sobre la *Actividade do Ministério da Economia, de 1950 a 1954*, se indica que los trabajos previos para la elaboración del plan estaban concluidos en agosto de 1952, siendo posible dar, a partir de ese momento, «forma concreta» a la planificación; además de esta información, también se indica que fue necesario calmar las continuas preocupaciones que la planificación suscitaba: hubo que alejar las «concepciones del planeamiento socialista y las exageraciones del dirigismo económico». En ANTT/AOS/EC-12, C. 75, 24.

[108] A modo de ejemplo, véase el artículo de Rosas (2000b) sobre las propuestas industrialistas de Ferreira Dias y las resistencias provenientes de sectores ligados a las actividades agrarias.

[109] En este sentido, la frase que inicia el «Examen en la especialidad» sobre el Primer Plan de Fomento elaborado por la Cámara Corporativa es tajante, observándose que la agricultura siempre sería, en Portugal, la mayor industria nacional.

objetivos de los planificadores lusos.[110] Considerada en un sentido amplio, la programación portuguesa inherente a este primer plan fue bastante modesta.[111] Como habrá oportunidad de estudiar, sería necesario esperar a los siguientes planes para que las técnicas, métodos y objetivos comportasen una mayor complejidad y minuciosidad.[112]

2.3 La impostergable reconducción del curso de la economía franquista en los años cincuenta: la OCYPE al servicio de la programación española

La promulgación del Plan de Estabilización de 1959 ha sido tradicionalmente considerada como una de las medidas económicas más importantes adoptadas a lo largo del siglo pasado en España.[113] Las directrices incluidas en él tuvieron una destacada repercusión en la evolución de la economía franquista, propiciándose, así, el inicio de la última gran fase del régimen, cuya duración llegaría a exceder ligeramente los tres lustros (1959-1975). Los numerosos estudios que se han realizado sobre este plan ponen de manifiesto su relevancia. En líneas generales, a pesar de identificar algunos efectos negativos derivados de su aplicación, economistas e historiadores han emitido un juicio muy positivo sobre él, asegurando taxativamente que la economía española se habría dirigido a un abismo si no se hubiesen aplicado medidas contundentes que atajasen el descalabro existente.[114]

La modalidad española de la planificación indicativa, es decir, los planes de desarrollo, se puso en práctica precisamente en la última etapa del franquismo, concretamente a partir de 1964. De esta forma, la adopción del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social tuvo lugar casi cinco años después de la aplicación del Plan de Estabilización. Dado el intervalo existente entre ambos acontecimientos, la reflexión sobre lo acontecido en ese período reviste una singular relevancia para la correcta comprensión de esta etapa y, de manera simultánea, para la conformación de una opinión crítica que examine los aciertos y errores asociados al curso de la economía española durante los primeros años sesenta.

Atendiendo a los orígenes de la planificación indicativa de posguerra, es instantáneo advertir que la distancia temporal existente entre la primera experiencia planificadora de

[110] Este debate que «enfrentó», en un sentido amplio, la agricultura y la industria hizo correr ríos de tinta en el país. El predominio histórico de la agricultura en Portugal, cuya célebre caracterización como país «esencialmente agrario» ejemplifica adecuadamente, se alteró, con mucho atraso con respecto a los países europeos más avanzados, durante la segunda mitad del siglo pasado. El proceso industrializador portugués, tardío y contenido, se fue abriendo camino de forma paralela a la aplicación de los planes de fomento.

[111] Esta peculiaridad no es exclusiva de Portugal. Atendiendo, por ejemplo, a Francia, el Plan Monnet fue también un plan modesto cuyos objetivos se circunscribieron a los sectores prioritarios de la economía francesa en ese contexto de necesaria e impostergable recuperación económica. La complejidad y riqueza con que los planes franceses pasaron a estar revestidos advendría con posterioridad.

[112] A modo de aproximación a la creciente complejidad que caracterizó los planes portugueses, consúltese Amaral (2000).

[113] Como indica González (1979, p. 199), «aunque en el estricto sentido del término no existe ningún documento que pueda denominarse *Plan de Estabilización*, sus líneas sustanciales están diseñadas en el Memorándum que el 30 de junio de 1959 dirigía el Gobierno español al FMI y a la OECE». Dado que esta es la denominación de uso habitual entre historiadores y economistas, este es el nombre que se utiliza en el presente trabajo.

[114] La bibliografía existente sobre el tema es amplia. Además de González (1979), se pueden señalar, entre otros trabajos, Fuentes Quintana (1984), Galiana Richart (2017), Hofmann (2018) y Zaratiegui (2018).

Francia y el primer plan español fue significativa. De hecho, entre ambos episodios mediaron más de quince años. Por este motivo, debe resaltarse que la planificación española irrumpió tarde, con un notorio desfase con respecto a otras. Un segundo rasgo atribuible al caso español (también compartido con el portugués) es el relativo al modelo político que concibió la planificación: frente a las democracias liberales de otros países europeos, la planificación ibérica fue desarrollada en dos marcos dictatoriales. El mantenimiento de una dictadura que acarreó notables dificultades internacionales a España ayuda a entender la tardía y paulatina incorporación del país a las pautas y dinámicas marcadas, con Estados Unidos al frente, a los restantes países capitalistas.

El Plan de Estabilización tuvo significación sobre la planificación, pues, entre otras razones, la idea de que la planificación del desarrollo en España debía ir precedida de una estabilización de la economía generaba, en aquellos años, una notable aceptación. Así pues, antes de iniciar la senda planificadora, la economía española debía combatir sus desequilibrios y desajustes más lesivos para, en consecuencia, estar en condiciones de perfilar apropiadamente sus programas económicos de ámbito nacional.

Para comprender cabalmente el nuevo rumbo que la economía española tomó a finales de la década de 1950, es pertinente aludir al cambio de gobierno que se dio en el país en febrero de 1957.[115] En este año irrumpieron dos nuevos hombres en los Ministerios de Comercio y Hacienda: Alberto Ullastres pasó a ser el Ministro de Comercio y Mariano Navarro Rubio hizo lo propio en el de Hacienda. Si a estos dos nombres agregamos el de Laureano López Rodó, que se había convertido en Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno en el año anterior, se tiene configurada la tríada *opusdeísta* que tanta influencia pasaría a tener en los años sucesivos.[116] No obstante, más allá de estas tres figuras, los precedentes de la planificación en la España desarrollista están marcados por la aprobación del Decreto Ley de 25 de febrero de 1957, que instauró la Oficina de Coordinación y Programación Económica (OCYPE). La aparición de este organismo constituyó un acontecimiento importante, ya que ayudó a trazar el camino que seguiría el modelo planificador en España durante los años sesenta. Entre las funciones de la OCYPE se encontraban cohesionar las medidas de los distintos ministerios y elaborar planes económicos para el conjunto del país (Paniagua, 1977, pp. 23-31).

A la par de la relevancia de los tres políticos que se acaban de indicar, es necesario referirse a la labor de Manuel de Torres, artífice intelectual de la OCYPE y figura central para la ciencia económica española en la década de 1950. Este autor había venido señalando las carencias y

[115] Una de las obras más completas sobre el periodo iniciado en 1957 en el seno del régimen franquista es Hispán Iglesias de Ussel (2006). Ciertamente, no es casual que, adentrándose en los cambios operados en la dictadura a lo largo de la década de 1960, el autor comience su estudio con el nuevo gobierno de febrero del citado año.

[116] Para el estudio de la planificación en España, el último de los hombres indicados, Laureano López Rodó, se convirtió, con el paso de los años, en la figura más descollante de todo este proceso. Cabe indicar, con todo, que, a pesar de su fulgurante carrera durante la etapa planificadora en España (se convirtió en Comisario del Plan de Desarrollo en 1962 y en Ministro sin cartera del Plan de Desarrollo en 1965), tuvo que sobreponerse a otros adversarios que también deseaban orientar la política de planes económicos del franquismo. En particular, fueron José Solís, ministro-secretario general del Movimiento y jefe de la Organización Sindical, y Navarro Rubio, ministro de Hacienda desde 1957, los principales rivales que López Rodó tuvo. Para conocer más sobre estas pugnas, véase Hofmann (2023), concretamente a partir de la página 156.

deficiencias que presentaba la economía española y consideraba que el modelo autárquico estaba siendo seriamente perjudicial para el país. Dicha opción económica debía ser revertida mediante la implantación de medidas que combatiesen el excesivo intervencionismo estatal y corrigiesen la intrincada maraña de disposiciones y normas que entorpecían el eficiente funcionamiento del mercado. Por consiguiente, era necesario disponer de un nuevo marco estatal para la articulación de políticas que permitiesen sacar provecho de las potencialidades asociadas al mercado. La necesidad de tener una visión integral de las distintas actividades económicas y de conocer el conjunto de políticas adoptadas para cada sector constituía, pues, una de las cuestiones que, de manera reiterada, ocupaban las reflexiones del autor. En este contexto, la creación de la OCYPE debe ser concebida como un fruto de las recomendaciones y advertencias que Manuel de Torres había venido realizando hasta la fecha (González, 1978; Ramos Gorostiza y Pires Jiménez, 2009).

El nuevo gobierno de 1957 y la conformación de la OCYPE fueron, pues, dos importantes precedentes del franquismo desarrollista. Estos dos elementos guardan una relación muy estrecha con los cambios operados en 1959. En dicha fecha, el Plan de Estabilización incorporó un conjunto de medidas fiscales, monetarias y comerciales que buscaron combatir los problemas más acuciantes que atenazaban la economía española. Entre estas, la contención de la inflación, la corrección de los desequilibrios de la balanza de pagos y el establecimiento de un tipo de cambio único y realista eran las operaciones más destacadas. Al mismo tiempo, la implantación en España de una economía de mercado homologable a la imperante en otros países avanzados de Europa era una meta a que, teóricamente, se debía aspirar.[117] Además de la voluntad de combatir los problemas económicos más graves que afectaban a la economía española, este plan reflejó, de manera palmaria, la incidencia que tuvo para el régimen la sujeción a las pautas y recomendaciones fijadas por los organismos internacionales que, finalmente, habían incorporado a España. Particularmente, fueron el FMI y la OECE las dos entidades que dieron el visto bueno a las medidas propuestas por el gobierno español.[118] Adicionalmente, estos organismos facilitaron ayuda financiera al país para que pudiese disponer de más recursos para la ejecución de las políticas diseñadas. La complicidad de estas dos organizaciones internacionales para con el plan adoptado no fue sino una de las expresiones más elocuentes del nuevo rumbo que estaban tomando la economía española y, en líneas generales, el propio régimen franquista (Varela Parache F. y Varela Parache, M., 2003).

Por su parte, el Programa de Ordenación de las Inversiones de ese mismo año, 1959, guarda una significación no menor que el Plan de Estabilización para nuestro tema. En efecto, la correcta comprensión del proceso planificador durante la etapa final del franquismo hace

[117] Sobre las razones que dieron pie a la aprobación de un programa como el Plan de Estabilización, véase Fuentes Quintana (1984). A juicio de este autor, hubo tres elementos que contribuyeron a tal fin: primero, la aparición de los estudios de Economía en España permitió que irrumpiesen nuevos profesionales mejor formados en esta área; segundo, la situación crítica en que se encontraba la economía del país forzaba la adopción de políticas diferentes a las aplicadas con anterioridad y, por último, la integración de España en los principales organismos internacionales (FMI, BM y OECE) se tradujo en una parcial aceptación de las prescripciones y recomendaciones dimanadas de estos.

[118] Sobre el papel desempeñado por estos dos organismos internacionales para trazar las líneas del Plan de Estabilización, véanse, en AHBE, Alta Administración, Juan Sardá, C. 28 y C. 31.

necesario que se otorgue una especial relevancia a este programa económico creado en el seno de la OCYPE.

La filosofía que orientó la configuración del Programa de 1959 exhibía numerosas similitudes con los presupuestos que guiarían con posterioridad la elaboración de los planes de desarrollo españoles. De este modo, aquí se puede observar ya el establecimiento de una serie de medios y objetivos coordinados y dispuestos de una manera jerárquica. La necesidad de priorizar unas inversiones sobre otras, junto con su vocación global y unitaria (habiendo una concepción de la economía nacional como un todo compacto), constituyeron dos de los ejes de este programa. Además, el fin de estas medidas era conseguir elevar el nivel de vida de los españoles. De forma simultánea, en el programa se ponían de manifiesto sus propias limitaciones, asumiendo que este no había sido concebido para abordar la totalidad de los problemas económicos del país, siendo necesario continuar en esta dirección para poder consolidar dicho propósito. Así, se realizaba una alusión expresa a la idoneidad de elaborar un plan de desarrollo económico que pudiese enmendar y mejorar las deficiencias existentes. Atendiendo a ello, el propio López Rodó decía que este programa debía ser perfeccionado por medio de un plan que considerase todos los sectores y dimensiones de la vida económica española. Se consideraba indispensable, por tanto, articular un proyecto más ambicioso que, teniendo una verdadera vocación nacional, pusiese en práctica las medidas que el país precisaba para apuntalar su desarrollo[119] (Paniagua, 1977, pp. 40-46; Comín y Vallejo, 2009, pp. 94-95).

El papel desempeñado por la OCYPE durante estos años fue muy importante (González, 1979, pp. 202-203). Además de convertirse en la entidad precursora de la moderna planificación económica en España, sus estudios, medios y técnicas supusieron un avance que dotó de una mayor racionalidad a la elaboración de políticas económicas, enfatizando, como posteriormente se continuaría haciendo con los planes de desarrollo, la obligación de articular estrategias y medidas a partir de una concepción integral de la economía del país. La visión de conjunto preconizada fue, pues, uno de los principales activos de este organismo.[120] Estas reformas de calado deben ser incardinadas en un destacado proceso de transformación que estaba experimentando la economía española en estos años. Tal como afirmaba Ros Hombravella (1979, p. 32), en el período 1959-1963 «se contiene toda la reforma del capitalismo español desde la modalidad corporativa bajo la que se conforma desde 1937 hasta 1945 hasta la modalidad neocapitalista, todo ello dentro del mismo sistema».[121] Este autor continuaba

[119] Después del Primer Programa de Ordenación de las Inversiones fue elaborado un Segundo Programa en el año 1960, que reafirmaba la voluntad ordenadora y planificadora que imperaba. Estas estrategias pioneras muestran que la idea de que el Estado debía participar activamente en la vida económica del país era una convicción generalizada entre las autoridades competentes. De hecho, en AGUN/LLR, 005/426/44 se halla un informe del propio López Rodó elaborado en ese mismo año de 1960 en que se abunda en la idea de la necesidad del plan de desarrollo. Así, se pone de manifiesto que, tras el Plan de Estabilización de 1959, la política de desarrollo nacional debía acentuar su intensidad durante la década de 1960.

[120] Para una exposición de las experiencias planificadoras españolas en el largo plazo, véase Paniagua (1975). El autor hace una revisión de estas propuestas planificadores hasta 1960, considerando que, a partir de este momento, comenzó a desarrollarse «en toda su plenitud un proceso planificador real y global». La programación posterior a 1960 es, precisamente, la que se está examinando en el presente trabajo.

[121] Dado que el autor alude aquí a la «modalidad corporativa» que el franquismo exploró en sus primeros estadios, es pertinente recordar que el Estado Novo también fue, desde un punto de vista formal, un régimen corporativo.

diciendo que «1959-1963 representa, a mi entender, las más altas cotas de coherencia, realismo, imaginación, altura y ambición del futuro de toda la historia política económica franquista». Así pues, las medidas adoptadas durante estos años imprimieron una nueva pátina a la economía española de entonces.

A pesar de lo indicado en el párrafo anterior, es inapropiado pensar que estas reformas barrieron el viejo orden instituido por el régimen desde sus albores. Las medidas de cuño reformista que se iban sucediendo coexistían con procedimientos y prácticas heredados de las décadas precedentes. Las continuidades y permanencias en el ámbito económico fueron, pues, una constante durante el periodo. En estrecha relación con esto, consideramos que se debe matizar la idea de que existe una ruptura abrupta, en lo que atañe a la vida económica española, entre la última etapa del franquismo y las décadas previas. Así, ciertas prácticas inveteradas que impidieron un desarrollo más sano y robusto de la economía española se mantuvieron hasta las postrimerías del régimen (profusa legislación, complejo sistema de permisos y licencias, etc.).

2.4 Posibilidades y limitaciones de la expansión económica nacional: la comisaría del plan de desarrollo y el informe del banco mundial

La viabilidad de adoptar en España un modelo planificador semejante al imperante en otros países del entorno iba cobrando cada vez más fuerza. Si el país precisaba un desarrollo que tuviese una vocación global, la solución de la planificación indicativa podía ser la vía más adecuada para trazar una senda de prosperidad para los años venideros. Una vez lograda la estabilidad, había que organizar la vida económica nacional de una manera racional, confiriendo al Estado la responsabilidad de coordinar apropiadamente el funcionamiento de las empresas de propiedad pública y, simultáneamente, el papel de orientar la actividad y producción en el ámbito empresarial privado. La ordenada combinación de mercado y Estado permitiría apuntalar el progreso del país, consolidando, en un momento de clara expansión del capitalismo, un nuevo paradigma económico para España (Tamames, 1974, pp. 289-291; Estapé y Amado, 1986, pp. 206-208).

En un contexto histórico como el imperante entonces, en que la intensidad de la Guerra Fría no había remitido, la mayor integración en el mundo occidental constituía, tal como sucedía con Portugal, otro poderoso factor que se debía aprovechar en beneficio propio. La estabilización de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos durante los años cincuenta se tradujo en una mayor influencia de este país sobre las decisiones económicas adoptadas en España. La incorporación del país al FMI y al Banco Mundial (BM) fue una muestra clara de la complicidad existente entre el franquismo y los países occidentales. Incluida en este bloque de países, España debía asumir que tal integración llevaba implícita la pérdida de cierta autonomía para decidir sobre cuestiones económicas. Adicionalmente, una consecuencia directa de este nuevo escenario fue el mayor interés que la economía española suscitó a los principales países del bloque occidental, siendo el caso estadounidense, dada la primacía

Así, uno de los principales textos legales de la dictadura portuguesa, la Constitución de 1933, caracterizaba Portugal como una «República unitaria y corporativa».

ostentada por este país, un caso paradigmático. Aun así, el creciente interés estadounidense por España contrastaba con las dificultades de todo tipo (permisos, licencias, demoras, etc.) que aún persistían en el país para iniciar y acometer actividades empresariales en territorio español.[122]

Entre los múltiples paralelismos que los dos países ibéricos presentaban entonces, el descontento ante las deficiencias de orden técnico era, también en España, una constante en los escritos económicos de la época.[123] Los malos datos estadísticos que se poseían eran un obstáculo severo para la planificación del desarrollo económico. Así, la elaboración de previsiones macroeconómicas tendentes a minimizar la incerteza en la toma de decisiones se veía condicionada por estas carencias. El problema de los datos disponibles también se encontraba relacionado con las insuficiencias atribuibles a dos instrumentos básicos para coordinar adecuadamente las políticas económicas: las tablas input-output y las cuentas nacionales (López Muñoz y García Delgado, 1968, pp. 38-40). Entre los más destacados economistas de la época, Manuel de Torres reflexionó de manera recurrente sobre la necesidad de armonizar las diferentes medidas económicas para, así, conseguir tener unos efectos satisfactorios para el conjunto del país. Tanto las tablas input-output como las cuentas nacionales eran esenciales para poder tener una visión integral. Además, ambas proporcionaban un mejor conocimiento del comportamiento del sector público, pieza esencial del sistema. De acuerdo con lo que exponen Ramos Gorostiza y Pires Jiménez (2009), hubo varios intentos de elaborar y mejorar ambos instrumentos durante los años cincuenta y sesenta. A modo de ejemplo, estos autores señalan que la Tabla de 1958, publicada en 1962, constituyó, aun con sus carencias, una importante ayuda para la elaboración del Primer Plan de Desarrollo.

Las revistas económicas de la época se hicieron eco de los trabajos sobre el desarrollo económico de una forma profusa. En el número 331 de *Información Comercial Española*, publicado en 1961, el tema del desarrollo adquirió un protagonismo notable.[124] Además de incluir partes específicas centradas en diferentes sectores de la economía española (agricultura, educación, transportes, etc.), en este número se examinan algunos de los elementos que debían acompañar el desarrollo, siendo destacada la importancia atribuida a la correcta planificación de las inversiones. Estas, incardinadas en un escenario económico cada vez más abierto (la necesaria apertura exterior es otro tema presente en este número), debían ser llevadas a cabo de un modo racional, confiriendo una mayor atención a aquellos ámbitos y sectores que tenían más interés para la economía nacional.[125] Asimismo, la revista *Arbor* incluyó, también en 1961, un

[122] Para una exposición del protagonismo estadounidense en España, particularmente en cuanto a las oportunidades de negocio, véanse Puig Raposo y Álvaro Moya (2004) y De la Torre (2011). Este último alude también a los intereses de los principales países europeos, tales como Alemania, Francia y Gran Bretaña, que, sin tener tanta influencia internacional como Estados Unidos, fueron actores importantes para el desarrollismo español.

[123] Este problema es omnipresente. Las reflexiones de los economistas de la época se veían notablemente condicionadas por la carencia de datos y, en sentido amplio, de información estadística.

[124] A modo de ejemplo, consúltese el escrito denominado «Criterios sobre el desarrollo económico de España» (Información Comercial Española, 1961). Su expresivo título ilustra sin ambages las intenciones del texto.

[125] Esta es una cuestión interesante y notablemente compleja. En principio, un eventual plan económico nacional debería realizar una propuesta de desarrollo que no fuese excesivamente desequilibrada para los diferentes sectores. Sin embargo, la realidad fue otra. A modo de ejemplo, los esfuerzos concentrados en lograr una pujante industrialización llevaron implícitas algunas desatenciones en lo que toca a otros ámbitos productivos.

USE

prólogo del Ministro de Comercio, Alberto Ullastres, que, abordando el tema de «El desarrollo económico y su planteamiento en España», enumera una serie de objetivos que debían complementar el mero crecimiento económico, tales como la consecución del pleno empleo y la existencia de una mejor distribución de la renta. Además, en dicho artículo se enfatiza la necesidad irrenunciable que había entonces en España de mantener los equilibrios que habían sido conseguidos con el Plan de Estabilización. La senda que el país debía seguir era, a su juicio, la de Italia. Este era el modelo de desarrollo nacional que, dentro de lo posible, debía ser emulado.[126]

Siguiendo el camino trazado en los años precedentes, 1962 trajo consigo una continuidad orientada a consolidar el modelo planificador en España.[127] Sin embargo, este año tuvo una especial significación por, al menos, dos motivos. En primer lugar, la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo supuso un paso fundamental en esta dirección. La función principal de esta entidad era coordinar, de un modo coherente y eficaz, las políticas que debían impulsar el desarrollo económico del país.[128] En segundo lugar, la aparición de un informe elaborado por el Banco Mundial sobre la situación de la economía española fue un hecho que, además de despertar una inédita expectación entre técnicos y economistas, reforzó la voluntad planificadora que imperaba en aquella coyuntura, emitiendo, simultáneamente, indicaciones y recomendaciones encaminadas a fortalecer y consolidar el progreso económico español.

Durante el quinquenio que medió entre la creación de la OCYPE y la de la Comisaría del Plan se dio otra circunstancia que habría de influir poderosamente en el curso de la planificación indicativa en España. El paulatino ascenso de Laureano López Rodó hasta llegar a comandar el proceso programador condicionó notablemente la elaboración de los planes de desarrollo. Tal como señala González (1979), López Rodó se fue apoderando paulatinamente de la OCYPE para, a partir de la experiencia adquirida durante esos años, estar en condiciones de configurar una entidad más ambiciosa y sofisticada, es decir, la Comisaría.[129] Así, bebiendo de la filosofía de la OCYPE y de otras experiencias planificadoras aplicadas en el extranjero, específicamente en Francia, este consiguió erigirse en la figura más poderosa e influyente de la planificación española. En efecto, el Decreto 94/1962, de 1 febrero, por el que se creó el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico y el Decreto 102/1962, también del mismo día, mediante el

[126] El caso italiano tampoco era ignorado en Portugal. En 1958, la *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos* incluía un extenso artículo del economista Xavier Pintado donde se juzgaba muy positivamente la experiencia planificadora italiana, esto es, el denominado Plan Vanoni. Comparado con los planes de otros países europeos, este era, en opinión de Pintado, el más completo de todos.

[127] En AGA, (09)013.001, caja 51/8695 se encuentran algunos documentos dispersos de diferentes figuras del régimen que, pertenecientes sobre todo al relevante año de 1962 (o, en su defecto, a 1961), corroboran la efervescencia en torno a las políticas de desarrollo que había entonces en el país.

[128] En AGA, (09)013.001, caja 51/4496 hay documentos que muestran que, en el periodo de elaboración del I Plan español, la información relativa a programas económicos adoptados en otros países penetraba en España sin dificultades. Aunque exista un predominio de cuestiones referentes a planes aplicados en países europeos, también hay información concerniente a estados de otros continentes.

[129] En Cañellas Mas (2011) se ofrece una exposición de la trayectoria política de López Rodó. Particularmente, con vistas a conocer mejor la relevante fase iniciada en la segunda mitad de los años cincuenta, véase a partir del capítulo 4 de dicha obra.

cual fue nombrado Comisario del Plan, consagraron a López Rodó como uno de los hombres fuertes del desarrollismo.[130]

Las vías que la estrategia planificadora podría abrir iban suscitando cada vez más reflexiones entre los estudiosos preocupados por la economía española. Una prueba de ello lo constituye el número 343 de la revista *Información Comercial Española*. Este, que confiere un especial protagonismo a la planificación indicativa, pone de manifiesto la trascendencia que la coordinación del desarrollo tenía para la España de la época. Más allá de la omnipresente experiencia francesa, la serie de países estudiados constituye una clara evidencia de que la cerrazón imperante en las décadas previas había dado paso a un escenario más abierto, más expuesto a los aires extranjeros. De este modo, el análisis de las potencialidades y deficiencias de los modelos planificadores de otros países exhibe una voluntad de querer acometer una planificación apropiada y fructífera para el país.[131] Entre el conjunto de artículos que figuran en ese número, se encuentra uno que aborda las «esperanzas y las inquietudes» que la planificación indicativa tenía para España (Información Comercial Española, 1962). Es decir, aquí se observa, una vez más, el discurso característico de los primeros años sesenta. Si, por un lado, la planificación se consideraba necesaria (aquí se llegaba a aludir a ella como instrumento *imprescindible*), la constatación de las deficiencias inherentes al país moderaba, por otro, el optimismo con que se encaraban los cambios. Una nota interesante de este artículo es que, además de dirigir su crítica a las severas limitaciones técnicas (datos, instrumentos de medición, etc.), contesta sin ambages los obstáculos que habían lastrado a la economía española en los últimos siglos. Así, los dardos se dirigían a aspectos estructurales, criticando, por ejemplo, los tradicionales grupos de poder y señalando la necesidad de que irrumpiese un nuevo empresariado ágil y dinámico adaptado a las exigencias que la modernidad imponía.[132]

El Primer Plan de Desarrollo debía elaborarse, pese a las dificultades consabidas, con un amplio conocimiento de la situación actual de la economía española para, de esta forma, poder configurar un programa realista para el país. López Rodó, en una carta enviada a Joan Sardà en el mes de abril, indicaba que iba a tener lugar una reunión en que se debían tratar cuestiones de una gran relevancia para el plan.[133] Sardà, que fungía como Director del Servicio de Estudios

[130] La OCYPE pasó entonces a ser absorbida por la Comisaría, llegando a desaparecer en julio de 1962. Para conocer más acerca de esa coyuntura de absorción y posterior desaparición de la entidad, consúltense en AHBE, Alta Administración, Juan Sardá, C. 21 y 22. Asimismo, la información sobre esta cuestión también puede ser complementada con AGUN/LLR, 005/140/2.

[131] En este número se aborda el estudio de varios países, tales como Holanda, Italia o la cultural y geográficamente lejana Turquía. En este sentido, resulta llamativo constatar cómo la revista ignora el modelo planificador del país europeo que, en los años sesenta, presentaba, desde el punto de vista político y económico, un notable paralelismo con España: Portugal. El vecino ibérico llevaba casi un decenio aplicando políticas de esta índole. El hecho de que este país sea preterido es, a todas luces, desconcertante.

[132] Este era un discurso semejante al que se advertirá, unos años más tarde, en López Muñoz y García Delgado (1968). No obstante, Ramón Tamames fue, en el prólogo de esta obra, un paso más allá. El economista dirigía su crítica hacia el modelo político franquista. Si se quería conseguir un crecimiento capitalista moderno en España, era necesario crear, en opinión del autor, «un marco político adecuado del cual se supriman todos los vestigios feudales y precapitalistas. Será necesario que haya un derecho de representación política auténtica y, en este sentido, el sufragio universal sigue siendo "lo menos malo"». Consideramos que, dado el contexto político del momento, esta constituye una crítica bastante severa hacia el régimen.

[133] AHBE, Alta Administración, Juan Sardá, C. 21.

del Banco de España y que había sido uno de los principales artífices del Plan de Estabilización, podía aportar, a partir de su conocimiento de la economía española, importantes sugerencias y recomendaciones.[134] El objetivo de la reunión convocada por López Rodó era claro. Entre otros temas, se pretendía coordinar la elaboración de los primeros trabajos técnicos y se deseaba explicar el funcionamiento de las comisiones del plan de desarrollo, indicando las tareas correspondientes a cada una de ellas. Un aspecto interesante de la presente carta es que incluye el esbozo del calendario para la preparación del plan. A partir de una división en tres etapas, se organizaban los trabajos que competían a las comisiones, a las ponencias y al comisariado hasta la consumación del programa (diciembre de 1967).

Más allá de las revistas especializadas de economía, la prensa generalista no quedaba al margen del seguimiento de los trabajos planificadores en curso. A modo de ejemplo, el diario *La Vanguardia Española* incluía, en el mes de junio de ese año, dos piezas de interés para el presente tema.[135] En un breve artículo de la Editorial del día 17 llamado «La planificación indicativa», se pueden leer algunas consideraciones sobre esta cuestión. Por un lado, se trataba de disipar los temores relacionados con la penetración de las ideas comunistas en este tipo de organización de la economía. Por otro lado, se señalaba que la tentativa de adoptar la planificación indicativa en España se encontraba en consonancia con lo que habían hecho –y continuaban haciendo– otros países occidentales desde la Segunda Guerra Mundial. Cinco días más tarde, ese mismo periódico publicaba una entrevista al comisario de los planes, López Rodó, en que se volvía a abordar este tema. Volviendo a resaltar que la planificación indicativa no era equiparable a la imperante en el ámbito soviético, López Rodó destacaba que esta era la fórmula más pertinente para el país. Por último, cabe señalar que una de las preguntas formuladas en esta entrevista aludía a la influencia del Banco Mundial para la preparación del plan.

En septiembre de 1962, cuando las altas expectativas que se tenían depositadas en la planificación eran patentes, salió a la luz un informe elaborado por el Banco Mundial que, centrado en diferentes aspectos de la economía española, gozó de una destacada popularidad entre las personas preocupadas e interesadas en la materia. Este informe fue el resultado de las labores realizadas por esta institución entre 1960, cuando las autoridades españolas le solicitaron un estudio que pudiese complementar los trabajos que se estaban realizando en España.[136] Atendiendo al desarrollo de los acontecimientos, no es difícil advertir la cada vez mayor integración de España en el área económica capitalista: el FMI, la OECE (convertida en OCDE en 1961) y, en esta ocasión, el Banco Mundial contribuyeron de manera decisiva a que España pasase a formar parte de ese grupo de países (Paniagua, 1977, pp. 86-87; Varela

[134] Con el objetivo de que el Banco de España se consolidase como la institución financiera central en la regulación de la política monetaria y crediticia, el Decreto Ley 18/1962, de 7 junio, sobre nacionalización y reorganización de la entidad, supondría un importante paso en esta materia.
[135] AHBE, IEME, C. 193.
[136] Para conocer más pormenores sobre los antecedentes inmediatos de la elaboración de dicho informe, consúltese AGUN/LLR, 005/054. Como se puede observar, los intereses que el poder franquista y el Banco Mundial tenían en la reconducción de la economía española eran patentes: el régimen optó por dirigirse a este organismo con vistas a obtener asesoramiento para el nuevo rumbo que la economía franquista estaba siguiendo; el Banco Mundial, por su parte, se mostró solícito para ayudar a un aliado importante dentro del bloque de países capitalistas.

Parache, 2012, p. 179). El hecho de que España contase con el respaldo de los organismos económicos internacionales vendría a mejorar la imagen del país en el exterior.

El informe de la entidad internacional emite una crítica, de una forma más o menos velada, a la evolución de la economía española en el primer franquismo, apostando decididamente por la consolidación de una moderna economía de mercado en España. Entre los temas abordados, se señala que el sector público debía hacer un uso eficiente de los recursos, acometiendo los proyectos más rentables y rechazando los superfluos. Asimismo, el deseo de aumentar a toda costa la renta nacional, o sea, de apuntalar el crecimiento económico del país, aparece como un objetivo central, siendo la distribución de la riqueza entre los españoles un factor secundario.[137] Igualmente, la imperiosa necesidad de afianzar la apertura de la economía española emerge como una tarea inaplazable, debiendo consolidarse una intensa interrelación con otras economías nacionales. Otro aspecto susceptible de ser mejorado entonces era el relativo a la información estadística. Por último, la opción de la planificación indicativa también se veía reforzada en el informe. Así, esta directriz constituyó un potente estímulo para el proyecto capitaneado por López Rodó.[138]

Para apreciar la trascendencia que este estudio tuvo, es ilustrativo acudir a las palabras de Tamames (1974, p. 291) cuando, hiperbólicamente, aludía a él como «una especie de Nuevo Testamento de la economía española». Indudablemente, el informe era esperado en España con especial avidez y, consecuentemente, serían numerosos los escritos que verían la luz en los meses subsiguientes a su publicación.

Entre los variados trabajos que aparecieron con posterioridad a la publicación del informe del Banco Mundial, el libro *El desarrollo económico de España: juicio crítico del Informe del Banco Mundial* posee un notable interés por, entre otros, dos motivos.[139] De una parte, ofrece una serie de interpretaciones de los diferentes aspectos contemplados y analizados por la misión del Banco; de otra, en él podemos encontrar a varios especialistas que, teniendo en cuenta sus conocimientos en sus respectivas áreas, realizan sugestivas lecturas sobre las cuestiones tratadas. De las seis secciones en que el libro se divide, interesa especialmente la primera, que es la que se relaciona con las políticas de desarrollo. De los tres artículos que integran esta parte, el primero de ellos, firmado por Juan Velarde, posee un tono bastante crítico con el informe. En opinión del autor, los miembros de la misión del Banco tenían un conocimiento deficiente

[137] La crítica dirigida hacia la escasa sensibilidad social del informe se repetiría también, años más tarde, en el contexto de los propios Planes de Desarrollo. Autores como Fuentes Quintana (1963) o Sampedro (1975) incidirían en este aspecto.

[138] No obstante, es necesario recordar que, atendiendo a lo que se dice en el primer párrafo del prólogo del informe, «el objetivo básico de la Misión, tal como se acordó por el Gobierno y el Banco, fue ayudar a la Administración española en la preparación de un plan de desarrollo económico a largo plazo». Así pues, la idea de adoptar un modelo de planificación indicativa en España no debe interpretarse como una solución ingeniada por los técnicos del BM, sino que ya se encontraba previamente convenida.

[139] No cabe duda de que esta obra, integrada por varios capítulos en que se abordan diferentes temas de la economía española a partir de lo presentado en el informe, constituye un importante trabajo donde se pueden conocer las opiniones de algunos de los economistas más importantes del momento. Asimismo, cabe señalar también que, en el prólogo del libro, cuya redacción correspondió a Enrique Fuentes Quintana, se indica que el informe propició, desde su publicación hasta la impresión de la obra colectiva comentada, en 1963, la aparición de una vasta nómina de artículos. Según afirma el autor, se llegarían a superar las dos centenas de títulos.

de la economía española y, por esta razón, sus análisis desfiguraban la verdadera realidad económica del país. Estos problemas de partida condujeron a la confección de un texto desigual, que el autor reputa de «científicamente mediocre». Además, el economista señala en el artículo que muchos de los diagnósticos contenidos en el informe no eran en absoluto novedosos, sino que ya eran conocidos con anterioridad por los economistas patrios. El segundo trabajo, de la autoría de Fabián Estapé, hace hincapié en algunas de las clásicas deficiencias que lastraban el desarrollo español en la época. La racionalidad del sector público en el uso de los recursos, el fomento de la competencia mediante el combate de las prácticas monopolísticas o la necesidad de disponer de buenas estadísticas son algunos de los temas que el economista, teniendo como referencia el informe, somete a juicio. Por último, del tercer artículo que conforma esta sección, cuyo autor es José Luis Sureda Carrión, interesan, sobre todo, sus últimas reflexiones. Según su opinión, la política de planificación debía comenzar a ejecutarse, aun con los recurrentes problemas (estadísticas precarias, poca experiencia en materia planificadora, etc.), pues esta era la vía para fortalecer la expansión económica de España.

El informe del Banco Mundial suscitó opiniones de diversa índole. Mientras algunos analistas ensalzaron su contribución para conseguir una buena planificación del desarrollo en España, otros emitieron juicios más críticos, arguyendo, entre otras razones, que sus aportaciones habían sido escasas. En cualquier caso, el informe puede ser considerado como un estudio que, a partir de la consideración de los diversos sectores y campos de la economía española, permitió tener una imagen general de la cuestión, actuando, por ello, como un marco de referencia para la ulterior elaboración del Primer Plan de Desarrollo. Sin ser una panacea que automáticamente pudiese revertir el curso de la economía española, la sistematicidad y claridad del informe sirvieron de orientación para los grupos de trabajo encargados de elaborar los planes, particularmente el primero.

2.5 El primer plan de desarrollo económico y social como producto de la tardía planificación franquista

A finales del mes siguiente de la divulgación del informe del Banco Mundial, un documento denominado «Medidas preliminares para el Plan de Desarrollo», cuyo carácter era, de acuerdo con lo que se recogía en él, «muy confidencial», reflejaba la urgencia con que debían acometerse los trabajos relacionados con la elaboración del plan.[140] Las directrices incluidas no eran novedosas, evidenciando, en líneas generales, patentes afinidades con las que figuraban en el informe del organismo internacional. Además de aludir al contenido de dicho informe, también había referencias a los estudios que las comisiones y ponencias vinculadas a la Comisaría del Plan habían realizado hasta la fecha. De manera sintética, la filosofía que debía guiar la elaboración del plan estaba sustentada en la liberalización y la apertura, correspondiendo al Estado la labor de coordinar la economía nacional, siempre desde una perspectiva integral. La cobertura legal de tales aspiraciones vendría refrendada, solo un mes más tarde, mediante el Decreto 3060/1962, por el que se establecían directrices y medidas

[140] AHBE, Alta Administración, Juan Sardá, C. 21.

preliminares al plan de desarrollo. Este decreto, además de dilucidar los temas abordados en el anterior documento, explicitaba la necesidad de establecer el marco jurídico que posibilitase la implantación de las medidas políticas y económicas relacionadas con los planes.

En lo atinente a las reflexiones de los estudiosos de la economía española, el tema de la planificación del desarrollo continuó atrayendo la atención de muchos. En los primeros meses de 1963, la revista *Anales de Economía* incluyó un interesante artículo de Enrique Fuentes Quintana sobre los problemas del desarrollo en España (Fuentes Quintana, 1963). En el texto se exponen los fundamentos de la planificación indicativa, explicando por qué esta fórmula se presentaba entonces como la más apropiada para un país occidental. A partir de la enunciación de sus potencialidades, Fuentes volvía a recordar que la elaboración de un plan de desarrollo era, para un país de las características de España, una tarea compleja y, por consiguiente, las expectativas sobre sus resultados debían ser moderadas. En sus propias palabras, ante «esta inquietud planificadora que ha cumplido ya su primer año, deberíamos ser muy realistas y exigir y pedir al plan indicativo que se programa aquello que pudiera hacer, pero no exigirle y pedirle lo que no puede hacer». Asimismo, Fuentes señalaba que la aprobación del plan había sido el resultado de una importante lucha: «el Decreto se ha ido confeccionando lentamente, por laboriosa negociación, arrancando palabra a palabra de cada uno de los departamentos de nuestra Administración propensa a conservar intervenciones y cortapisas. Esto es ya, afortunadamente, historia». Con todo, la realidad vendría a demostrar que Fuentes era excesivamente optimista al considerar que se habían superado ciertas dinámicas negativas del franquismo anterior. El modo en que se desarrolló la planificación en España confirmaría que el supuesto abandono de «intervenciones y cortapisas» no sería tal. Las inveteradas dinámicas de la economía franquista (intervenciones, discrecionalidades, favoritismos, subvenciones, etc.) no quedarían, a pesar de las buenas intenciones, extirpadas.

Además del enjundioso texto señalado de Fuentes Quintana, el número 59 de la revista *Boletín de Estudios Económicos*, también de ese mismo año (1963), incluye varias reflexiones que, todavía con los ecos del informe del Banco Mundial, se encuentran en línea con las hegemónicas en aquellos años en el país. Según se aprecia, el desarrollo económico de España debía estar sustentado en una serie de aspectos: la apertura comercial, la reconfiguración del sistema fiscal, la apuesta por un desarrollo regional más equilibrado, etc.[141]

El poder franquista utilizó la propaganda como medio para difundir las virtudes de los futuros planes de desarrollo.[142] Las estrategias vehiculadas para darlos a conocer fueron variadas.[143] Los nuevos medios de comunicación, cuya difusión distaba de ser generalizada

[141] Entre estos, el artículo que cierra el número, elaborado por Dürr (1963), aborda algunos aspectos problemáticos de la práctica planificadora, poseyendo, además, una naturaleza más amplia que los restantes textos del presente número, que se centran, en general, en cuestiones más específicas de la política de desarrollo.

[142] En AGA, (09)013.001, caja 51/4858 se contiene interesante información acerca de las estrategias propagandísticas que se siguieron. Los documentos incluidos aquí constituyen la base sobre la que nos apoyamos para explicar esta cuestión.

[143] Las revistas económicas más importantes siguieron siendo vehículos privilegiados de difusión de las bondades de la planificación. El propio López Rodó publicó un artículo en *Información Comercial Española* en 1963 donde se puede observar esto.

entre la población española, tales como la televisión, se convirtieron en soportes predilectos para transmitir la publicidad de los programas económicos. La realización de conferencias, exposiciones o documentales fue otro recurso explorado por las autoridades. Asimismo, es patente que los ideólogos de las estrategias publicitarias no solo centraron su atención en las personas más versadas en materia económica. Así, se pretendió trasladar a cualquier ciudadano español, por medio de exposiciones accesibles, corrientemente con un estilo demagógico y simplista, las repercusiones que la planificación iba a tener sobre cada persona.[144] Cabe indicar también que el objetivo de presentar la potencialidad de los planes no se circunscribía a España. En conformidad con la mayor voluntad aperturista que reinaba en la época, la planificación española debía ser conocida en el extranjero. Así, era necesario que la prensa foránea se interesase por la materia, que se organizasen eventos en que pudiesen intervenir expertos provenientes de otros países o que, por ejemplo, se tradujesen obras económicas a otros idiomas para lograr una mayor difusión de las ideas.

El Primer Plan de Desarrollo Económico y Social[145] fue finalmente promulgado el 28 de diciembre de 1963 para el período 1964-1967.[146] En sus casi 500 páginas quedó articulado un programa conjunto para la economía española que pudiese dar respuesta, de la mejor manera posible, a los problemas más acuciantes de la época. El plan, estructurado en un total de 32 capítulos, confirió, tal como era usual entonces, un especial protagonismo a su dimensión sectorial, otorgando un generoso espacio, de forma simultánea, a otras vertientes definidoras del ejercicio planificador. Así, tal como posteriormente se explicará y analizará, el alcance del primer plan español suscita asombro por su vastedad y ambición. En cualquier caso, independientemente de los atributos formales y de contenido que lo singularizan, el aspecto más importante se relaciona con que, a pesar del atraso patente, España se incorporaba por fin al grupo de países que ya se hallaban inmersos en la generalizada práctica planificadora de ámbito nacional.

Como nota final, resulta interesante recordar que el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social comenzó a andar en un año especial para el franquismo. Así, en 1964 se celebraban los *25 años de paz*, es decir, el cuarto de siglo que había transcurrido desde el final de la Guerra Civil. El régimen aprovechó la efeméride para enaltecer los éxitos y conquistas de que hacía gala. Como sucedía con la retórica de la planificación, la propaganda también tuvo aquí un papel fundamental.[147] Tal como ocurrió con la celebración del mentado aniversario, la primera

[144] A este respecto, en la citada caja del AGA (51/4858) se halla un documento en que, por medio de diferentes preguntas y respuestas, se pretendía trasladar a cada español la significación del Plan de Desarrollo. El fin era generar una buena opinión pública a todos los niveles, tanto entre los españoles mejor preparados como entre los que no lo estaban tanto.

[145] Es conocido que el término «social» fue incorporado poco antes de la aprobación del plan. De hecho, según indica Sampedro (1975), esta palabra fue agregada solo dos días antes de ella. Esta no es una cuestión menor: la falta de contenido social del I Plan y de un verdadero espíritu redistributivo constituye una de las principales deficiencias que, para economistas como Sampedro, se deben criticar al plan.

[146] Si se desean conocer diferentes informes relacionados con el contenido del I Plan, véase en AHBE, Alta Administración, Juan Sardá, C. 24. Asimismo, esta caja atesora pareceres de algunos de los principales organismos internacionales (OCDE, ONU) sobre la situación económica española del momento (años 1963 y 1964).

[147] El discurso legitimador y exaltador de los supuestos logros del franquismo se mantuvo incólume con el paso de las décadas. A este respecto, el I Plan exhibe, ya en su inicio, una narrativa de esta naturaleza. Según los

experiencia planificadora también se convirtió en un excelente instrumento de legitimación al servicio del régimen. Las esperanzas depositadas en el plan así lo justificaban.[148]

2.6 CONCLUSIONES

La moda planificadora no penetró en los países ibéricos de forma sincrónica. La posición internacional que Portugal y España ocupaban en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial constituye, en relación con esta cuestión, un aspecto de máxima importancia para poder interpretar dicha disparidad temporal. En lo que atañe al Portugal de Salazar, la participación de la nación en el proceso de cooperación europeo iniciado en el segundo lustro de los años cuarenta fue crucial para que la práctica planificadora se consolidase en el país. A semejanza del camino seguido por otras economías en la época, el apoyo técnico, material y humano recibido propició y estimuló la confección de planes de ámbito nacional. Así, siguiendo la estela de la Ley de Reconstitución Económica de 1935 y asumiendo las exigencias programadoras asociadas al Plan Marshall, la planificación portuguesa de los años cincuenta pudo despegar.

La España de Franco, por su parte, no abrazó la vía de la planificación nacional con tanta celeridad. De forma análoga a lo que se acaba de indicar para Portugal, la posición internacional del país es también fundamental para comprender dicha demora. No obstante, a pesar de este atraso, la programación a escala nacional se fue abriendo camino conforme el hermetismo definidor de los años cuarenta en España se iba atenuando. La gradual inserción del país en el bloque constituido por las economías capitalistas a lo largo de la década de 1950 favoreció que la planificación pasase a ocupar un lugar cada vez más importante en las líneas de la política económica franquista. Además de la observación de los modelos que ya se estaban adoptando en otros países, el asesoramiento proveniente de los principales organismos internacionales ejerció una influencia significativa para que España se inclinase por la opción planificadora. La adhesión del país a estas entidades supraestatales hizo que el margen de maniobra de la dictadura en materia económica fuese menos holgado y, en consecuencia, que el franquismo estuviese más condicionado por las directrices que partían de ellas.

En lo referente al alcance y envergadura de los primeros planes de fomento/desarrollo elaborados y aplicados por los dos países, el desfase temporal observable también tuvo una importancia notable. En el caso portugués, aunque ya se diese entonces una aceptación bastante generalizada de las bondades de la planificación, las referencias existentes eran más escasas en los años inmediatamente posteriores a la guerra mundial. Al mismo tiempo, el grado de madurez y modernización de las entidades planificadoras era, en el país, bastante modesto. En este contexto, el simple Primer Plan de Fomento fue la expresión de las posibilidades técnicas,

franquistas, tras el desastre republicano, la *Guerra de Liberación* había dado paso a una nueva etapa que, pese a las patentes dificultades, pasó a favorecer el desarrollo del país.

[148] Atendiendo al título del artículo de Estapé y Amado (1986), *Realidad y propaganda de la planificación indicativa en España*, uno de los complejos desafíos con que se enfrenta el historiador económico que trata este tema está relacionado con la necesidad de separar el discurso propagandístico del régimen del desempeño real de las políticas puestas en práctica.

materiales y financieras que Portugal poseía. En sentido contrario, España se benefició de su irrupción tardía en la senda de la planificación a escala nacional. La proliferación de planes en el mundo durante la década de 1950 y los primeros años de la de 1960, unido al mejor y más rico asesoramiento de los organismos internacionales, sirvieron de base para que la tardía planificación española adquiriese un perfil mucho más ambicioso y completo. El Primer Plan de Desarrollo Económico y Social constituye un buen ejemplo al respecto.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

PARTE II. EL CONTENIDO DE LOS MODELOS PLANIFICADORES IBÉRICOS

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

CAPÍTULO 3. EL LIMITADO ALCANCE DE LA PROGRAMACIÓN ECONÓMICA: LOS DOS PRIMEROS PLANES DEL ESTADO NOVO (1953-1964)

En la secuencia de los cuatro planes económicos portugueses analizados, los dos primeros conforman un bloque que, en líneas generales, exhibe las preocupaciones y objetivos sectoriales principales que el Estado Novo había manifestado a lo largo de las décadas precedentes. De este modo, ambos planes concentran, en esencia, una serie de inversiones asociadas a algunos ámbitos productivos que eran considerados relevantes para el desarrollo conjunto de la economía nacional. Más allá de la delimitación de los objetivos propios de cada dominio, el tratamiento sectorial efectuado es bastante modesto, proporcionando una imagen global de cada uno de ellos cuya profundidad es, de ordinario, limitada. Cabe agregar, con todo, que se aprecia una cierta mejora, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, entre el primer y el segundo plan, adquiriendo este último mayor entidad.

En lo concerniente a la distribución sectorial de los dos programas, se observa un abanico de actividades productivas pertenecientes, sobre todo, a los sectores primario y secundario.[149] En este sentido, los dos primeros planes portugueses constituyen dos importantes trabajos para intentar calibrar el peso que, atendiendo a las preferencias y prioridades del régimen salazarista, los dos dominios productivos indicados poseían entonces en el país. Así, frente a unas actividades primarias que aún ocupaban a un número ingente de trabajadores a mediados del siglo pasado, la industria nacional iba afianzando posiciones, no sin recelos de diverso tipo, durante la Edad dorada del capitalismo portugués.

Con respecto a los dos grandes espacios del país en la época, el metropolitano y el colonial, ya desde el primero de los planes se opta por una estructura bipartita que, mantenida durante toda la etapa planificadora, confiere un protagonismo desigual a ambos ámbitos. El conocimiento que se poseía entonces acerca de la economía del Portugal europeo era, en general, más rico que el existente para los territorios ultramarinos. Además, estos últimos adquieren un peso muy dispar, habiendo colonias sometidas a un tratamiento bastante exhaustivo de sus problemas y necesidades de más relieve y otras que, en contraste, son sujetas a exámenes más someros e incompletos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

[149] Al mismo tiempo, el sector de los transportes y las comunicaciones también posee una entidad muy destacada.

3.1 EL PRIMER PLAN DE FOMENTO (1953-1958)

3.1.1 El armazón administrativo de la planificación portuguesa

Una de las dimensiones de mayor interés de los procesos planificadores ibéricos (y, en general, de los de cualquier país que exploró esta vía) guarda relación con la estructura organizativa y administrativa articulada para que los trabajos y acciones conducentes a la elaboración y supervisión de los planes llegasen a buen puerto.[150] Aquí es posible observar marcadas diferencias entre el camino seguido por el Estado Novo y el franquismo. Una vez más, el desfase temporal entre ambas experiencias planificadoras se erige en un elemento de suma relevancia para explicar el porqué de las divergencias constatables. En este sentido, mientras en el caso español se observa una mayor anticipación al inicio de la andadura de los planes, el Estado Novo optó por reconducir la orientación de organismos preexistentes y crear otros ex profeso que satisficiesen las necesidades programadoras.

El Primer Plan de Fomento lleva asociados dos organismos fundamentales que, desde el punto de vista organizativo, desempeñaron diferentes funciones: el Consejo Económico y el Fondo de Fomento Nacional. Atendiendo al primero de ellos, la Ley n.º 2 058 establece en su Base III que la ejecución del I Plan era atribuida y superiormente dirigida por un Consejo Económico. Este Consejo quedaba constituido por los Ministros de Presidencia, de Finanzas, de Marina, de Obras Públicas, de Ultramar, de Economía y de Comunicaciones. Las atribuciones relacionadas con el Consejo Económico son seis (Presidência do Conselho [Presidência], 1953, p. 134): concretar y definir los emprendimientos comprendidos en el plan realizados o iniciados durante su vigencia; aprobar su orden de ejecución; elaborar y autorizar el plan anual de aplicaciones; delimitar cuestiones relativas a los títulos del Estado y a las acciones y obligaciones de empresas interesadas en el plan de fomento; dar parecer sobre las emisiones, en el mercado nacional, de valor superior a 10 000 *contos*[151] y, finalmente, promover la mejor utilización de las reservas de las sociedades. El otro organismo, el Fondo de Fomento Nacional, cuyo papel ya fue presentado con anterioridad en el contexto de la recepción de las ayudas del Plan Marshall, experimentó una ampliación de sus funciones y, simultáneamente, una adecuación a las nuevas exigencias que el nuevo plan traía consigo. Así, por medio del Decreto Ley n.º 39 164, de 14 de abril de 1953,[152] el referido fondo pasó a organizar los proyectos de programas anuales de ejecución del plan y a enviarlos al Consejo Económico para que este pudiese apreciarlos, presentarle periódicamente informes sobre el estado de realización del plan, proponerle medidas necesarias para su ejecución y realizar todo el expediente relativo

[150] El término habitualmente utilizado en Portugal para aludir a estas entidades es el de *orgânica*. Por ello, todos los organismos que surgieron para ocuparse de los planes suelen ser incluidos bajo la etiqueta *orgânica do planeamento*.
[151] Antes de la adopción del euro, la moneda de Portugal era el escudo. Un *conto* equivale a 1 000 escudos, siendo muy común el uso de este término en trabajos de Economía.
[152] Obsérvese que la reorientación que el Fondo de Fomento Nacional conoció es posterior a la puesta en marcha del plan, que había tenido lugar con la entrada de ese año, 1953. Esta es una muestra más que permite apreciar la inexistencia de unas entidades bien definidas antes del comienzo de la ejecución de la planificación portuguesa.

a atribuciones conferidas al Consejo Económico por la citada Base III de la Ley n.º 2 058.[153] El Fondo de Fomento Nacional se convertía, pues, en un órgano de apoyo a la principal entidad planificadora de entonces, el Consejo Económico.

El proceso de elaboración, discusión y aprobación de los planes económicos siguió, en Portugal, un procedimiento legal y administrativo de cierta complejidad. En lo tocante al primero de los planes, su propuesta de ley dató del día 1 de septiembre de 1952. Las directrices básicas del plan acompañaron a esta propuesta, de modo que el contenido esencial del propio plan puede ser conocido a partir de ella. Posteriormente, la cámara de diputados del Estado Novo, la Asamblea Nacional,[154] discutió y apreció la iniciativa legislativa y, además, varios procuradores de la Cámara Corporativa[155] se encargaron de emitir pareceres sobre la totalidad del plan, incluyendo algunas sugerencias de alteración del texto recibido. Después de los pareceres de los procuradores de la Cámara Corporativa, se llevó a cabo la denominada «Discusión en la generalidad» de la propuesta de ley, contando con la intervención de 51 diputados que vertieron sus opiniones sobre el plan. Finalmente, la propuesta de ley del I Plan fue aprobada el 19 de diciembre de 1952 y su promulgación se produjo el día 29 de ese mismo mes.[156] De este modo, quedaba aprobado el Primer Plan de Fomento.

3.1.2 La justificación de la necesidad del plan

El Primer Plan de Fomento, cuyo periodo de aplicación se correspondió con el sexenio 1953-1958, está estructurado en dos partes principales: por un lado, se presenta el bloque correspondiente a la metrópoli (continente e islas) y, por otro, el relativo a las colonias (según la terminología del plan, el *Ultramar*).[157]

Como muestra de la clara continuidad existente entre la Ley de Reconstitución Económica y el I Plan, este comienza exaltando los resultados positivos de aquella. De acuerdo con el parecer expuesto en el plan, dicha ley había contribuido al progreso del país durante su periodo de vigencia, es decir, entre 1935 y 1950.[158] No obstante, los datos económicos todavía dejaban

[153] Aquí se incluyen las atribuciones más relevantes. Para conocer en profundidad la renovación del fondo, consúltese el decreto ley correspondiente.
[154] Para conocer las singularidades de la Asamblea Nacional, véase Castilho, 2008.
[155] La Cámara Corporativa era, tal como establece la Constitución de 1933, un órgano de naturaleza consultiva al servicio del Estado Novo. Los pareceres emitidos por los procuradores de esta cámara tienen relevancia para el estudio de los planes de fomento, pues permiten conocer las opiniones que estos tenían sobre las diferentes cuestiones abordadas en los programas económicos. El trabajo más exhaustivo sobre la Cámara Corporativa es el de Ferreira (2009).
[156] La propuesta del plan generó un elevado volumen de pareceres, intervenciones y consideraciones. La parte que aquí principalmente atrae nuestra atención se corresponde con la exposición de motivos que acompaña la propuesta de ley.
[157] Esta es una primera y destacada diferencia con respecto a los planes españoles. Si bien España seguía teniendo algunas posesiones coloniales durante la etapa planificadora del franquismo, su dimensión e importancia no son parangonables con las portuguesas. Dada la relevancia y las especificidades que las *provincias ultramarinas* tenían en el espacio nacional portugués, estas constituyen, pues, una parte única y diferenciada en el conjunto de los planes del Estado Novo.
[158] El hecho de que la citada ley fuese impulsada, promulgada y ejecutada en su totalidad durante la etapa *estadonovista* no es un aspecto menor. Sin duda, el régimen procuró exhibirla como un logro del gobierno y,

traslucir la insuficiencia de tal progreso, lo que, por otra parte, es reconocido en la redacción del plan. Así, a pesar de que la elaboración de esta ley había supuesto un notable esfuerzo, la renta nacional aún seguía siendo, en los primeros años cincuenta del siglo pasado, visiblemente inferior a otras del entorno. De hecho, el plan incluye en su inicio una comparación con otros países de la Europa occidental donde se puede comprobar que la distancia existente respecto a ellos era considerable.[159] En efecto, la renta per cápita del país era, a finales de los años cuarenta, de 134 dólares, haciendo que Portugal se situase en el último lugar de esta clasificación. El siguiente país que figura en la tabla, Italia, estaba bastante lejos de los valores de Portugal, pues tenía una renta per cápita de 235 dólares por habitante. En el extremo opuesto, la de Suiza era entonces de 849 dólares.[160]

Los artífices del plan señalaban diversos factores explicativos de la exigüidad de la renta nacional. El hecho de que el país no poseyese abundantes recursos naturales es indicado, en primer lugar, como un obstáculo para la expansión de la renta. Así, según se puede leer, «la naturaleza fue avara con nosotros, pues ni nos dio un suelo fértil ni un subsuelo rico» (Presidência, 1953, p. 12). A la escasez de recursos se añaden otros aspectos, tales como el bajo nivel de la técnica y la poca eficiencia de la mano de obra y el equipamiento. Era sobre todo en estos últimos factores en que, según se expone en el programa, existía un claro margen de mejora.

En cuanto a los objetivos perseguidos, el plan diferencia, por una parte, los referidos a la economía metropolitana y, por otra, los relativos a los territorios ultramarinos (Presidência, 1953, p. 16): en lo que atañe a la economía metropolitana, el plan se orienta hacia el fomento de la agricultura, la producción de energía hidráulica, la potenciación de ciertas industrias base, la expansión de la siderurgia y el desarrollo de las vías de comunicación y de los medios de transporte; en lo concerniente a los territorios coloniales, sobresalen la producción de energía eléctrica, las obras de riego y de fomento agroganadero y minero, el asentamiento de población y, finalmente, al igual que en la metrópoli, la mejora de las comunicaciones y los transportes.[161]

Después de la exposición general de los objetivos, el programa presenta su carácter, mostrando la filosofía planificadora y parcial que le subyace. La voluntad de elaborar un plan sólido y coherente es explicitada, pues «para que las transformaciones operadas en uno de los sectores se armonicen con las verificadas en los demás y tengan la debida secuencia en estos, es preciso elaborar un plan de conjunto que corresponda a las necesidades de progreso económico del país dentro de sus posibilidades de financiación». A continuación, se enaltecen las virtudes de este primer programa planificador, cuya influencia sería, supuestamente,

paralelamente, como un importante precedente que favoreció la adopción del primero de los planes de fomento en los años cincuenta.

[159] Uno de los escasos exámenes efectuados por parte de autores españoles sobre la planificación del Estado Novo se encuentra en el artículo de Rodríguez Sahagún (1955). Publicado durante el periodo de ejecución del I Plan de Fomento, en el texto se hallan comentarios y críticas relacionados con este programa económico. Según puede apreciarse, el autor conocía perfectamente los fundamentos y objetivos esenciales del plan.

[160] Se debe resaltar la ausencia de España en esa clasificación. Este país es, de hecho, el único de la Europa occidental que no aparece incluido en la lista.

[161] Para una visión general del estado de la economía portuguesa durante la época tratada, pueden leerse Costa, Lains y Miranda (2012) y Amaral (2019).

decisiva para la economía nacional. Al mismo tiempo, y quizá como modo de evitar unas elevadas expectativas, se esclarece que no se estaba ante «un plan general que abarque todas las inversiones y considere todos los consumos, tanto públicos como privados. Se trata, como detalladamente se verá en seguida, de un plan parcial, restricto a las grandes inversiones que el Estado debe efectuar» (Presidência, 1953, p. 16). Adicionalmente, el programa certifica el carácter *indicativo* de la planificación del país, siendo este imperativo para las inversiones públicas y orientativo para las privadas.

Íntimamente vinculadas al plan, las opiniones vertidas por los procuradores de la Cámara Corporativa sobre el primer programa portugués poseen relevancia para conocer mejor la atmósfera en que este emergió. Así, en los «Pareceres de la Cámara Corporativa», se observa que, en la denominada «Apreciación en la generalidad», la aparición de planes de fomento económico era entonces una vía generalizada para el desarrollo económico de los países. En Portugal, la voluntad de imprimir un viraje firme al estado económico del país ocupaba, sin duda, un lugar preponderante, siendo impostergable combatir la estrechez de la economía nacional (Presidência, 1953, p. 150).

A pesar del fuerte nacionalismo económico caracterizador del Estado Novo y de la inclinación hacia la autarquía que definió las primeras décadas del régimen, las políticas económicas aplicadas en el extranjero no eran en absoluto ignoradas en el seno de la dictadura. Así, en el texto se alude a otros planes que se estaban desarrollando, habiendo referencias dirigidas también a la planificación soviética. Curiosamente, hay una advertencia sobre el peligro que la URSS suponía entonces, pues, según se indica, era claro «el propósito imperialista de dominar Europa» que dicho país tenía.[162] Seguidamente, el Plan Monnet aplicado en la Francia de la posguerra es alabado. Es pertinente recordar que el modelo francés de planificación seguía siendo central para otras experiencias que se estaban desarrollando en el mundo, siendo los países ibéricos dos claros ejemplos de este conjunto de estados. Por último, la Cámara Corporativa atendía también a la vecina España, indicando que los programas ejecutados por el Instituto Nacional de Industria (INI) representaban planes que, aunque limitados a las actividades industriales, tenían una patente importancia para el conjunto de la economía española (Presidência, 1953, pp. 150-151).[163]

Volviendo a Portugal, son recordadas por la Cámara Corporativa tres de las leyes más relevantes en materia económica de las dos décadas previas: la Ley n.º 1 914, la n.º 2 002 y la n.º 2 005. Resaltando el valor de una de las principales actuaciones de Salazar en el dominio económico, o sea, «la vigorosa y clara política financiera de los años precedentes [los años precedentes a 1935]», la ley n.º 1 914 (la Ley de Reconstitución Económica) había sido un ensayo para sistematizar un plan de inversiones que, con el paso de los años, debía ser ampliado y mejorado. Este era, como venimos insistiendo, uno de los objetivos del primer plan. Además,

[162] El I Plan fue elaborado a comienzos de los años cincuenta. La Guerra Fría entre los dos bloques estaba comenzando y continuaría agravándose con el paso de los años. Teniendo esto en consideración, no sorprende que se utilicen estos términos. El temor ante el peligro comunista era claro.

[163] Esta es solo una muestra de la asimetría y el desequilibrio existentes entre los dos países. La atención que Portugal confería a España solía ser mucho mayor que la que España destinaba a su país vecino.

este plan también «viene a cubrir una carencia que estaba en abierto desde la publicación de las leyes n.º 2 002 (electrificación) y n.º 2 005 (fomento y reorganización industrial)» (Presidência, 1953, p. 152). En definitiva, en el plan puede advertirse una clara continuidad de las líneas ya trazadas por las leyes mencionadas.[164]

Finalmente, el órgano consultivo también exponía las potencialidades del Primer Plan de Fomento. A juicio de los procuradores que lo integraban, la planificación permitiría al país tener una mayor conciencia de los recursos que poseía y reafirmar la necesaria e indiscutible intervención del Estado en el curso de la economía nacional. En relación con este último aspecto, se señala de forma explícita «la virtud de afirmar que la intervención efectiva del Estado en muchos sectores de la actividad económica es una vía que no se teme, porque nos es impuesta por la salvación pública, porque es la fórmula que se nos ofrece sin alternativa» (Presidência, 1953, p. 153). En estas consideraciones se advierten algunos de los elementos que impregnaban buena parte del discurso político, tanto en Portugal como en España, en la *era de la planificación*. El recurso a esta, a menudo expuesto como inevitable e incuestionable, aparecía presentado como un instrumento de salvación de la economía nacional. La elaboración y ejecución de planes sería, por tanto, una vía necesaria para apuntalar el desarrollo.

3.1.3 La dimensión metropolitana del programa

Atendiendo al tratamiento individualizado de los diferentes sectores del I Plan en su vertiente metropolitana, se deben resaltar los siguientes aspectos.[165]

Dentro de la nómina de dominios que conforman el programa, la **agricultura** aparece en primer lugar. Huelga recordar aquí el extraordinario peso que el sector siempre había tenido, tanto en términos productivos como de empleo, en la historia del país. Así, su relevancia seguía siendo, tal como sucedía en España, incuestionable a inicios de la década de 1950. Esta particularidad constituía una singularidad de los dos países ibéricos en comparación con la generalidad de los estados de la Europa occidental, que, con la economía británica a la cabeza, habían iniciado sus respectivos procesos industrializadores en momentos más tempranos. En vista del significado de las actividades agrícolas y teniendo en cuenta el notable peso social que aún poseían las fuerzas con intereses agrarios, no sorprende que, en el inicio del «Examen en

[164] Las leyes n.º 2 002 y n.º 2 005, aprobadas en 1944 y 1945, respectivamente, guardan una fuerte relación con el proceso planificador portugués. La primera de ellas muestra la extraordinaria relevancia otorgada a la electricidad para apuntalar el desarrollo económico portugués en su conjunto. Dada su trascendencia, el Estado debía jugar un papel determinante en este sector (Bartolomé Rodríguez, 2021). La segunda de las leyes consideradas, la de fomento y reorganización industrial, también supuso un paso importante en la gradual industrialización portuguesa. Como muestras de ello, es ilustrador atender a las consideraciones de Amaral (1972, p. 170), quien señala 1945 como el «año cero» de la industrialización de Portugal, y Brito (1989, p. 82), quien considera que fue a partir de ese momento cuando la pugna existente en Portugal entre ruralistas e industrialistas comenzó a resolverse, de una forma gradual, a favor de estos últimos.

[165] Desde aquí, se sigue el orden de los proyectos establecidos en el plan y se procede a realizar los comentarios sobre las cuestiones consideradas más sobresalientes.

la especialidad» del plan, la Cámara Corporativa considerase categóricamente que «la agricultura es y será siempre la mayor industria portuguesa» (Presidência, 1953, p. 154).[166]

A pesar del importante papel que la agricultura tenía en el país, el plan no oculta las estrecheces inherentes al sector. La insuficiente producción, la baja productividad del trabajo, el escaso desarrollo de la técnica y los defectos de la estructura agraria nacional eran algunos de los obstáculos que cercenaban la capacidad expansiva de la agricultura portuguesa de entonces.[167]

Con la pretensión de hacer las actividades agrícolas más eficientes y competitivas, el plan considera la implantación de una serie de medidas: en primer lugar, las obras hidráulicas, particularmente las de transformación del cultivo de secano en regadío, tenían una importancia capital, especialmente en el sur, pudiendo ayudar a combatir el desempleo en las zonas rurales, la baja densidad demográfica, los pobres rendimientos, etc. En segundo lugar, la repoblación forestal tenía una singular relevancia, favoreciendo la protección de determinados cultivos y la conservación del suelo. En tercer y último lugar, la colonización interna conforma otro de los grandes objetivos incluidos, teniendo como fin fijar en el territorio el mayor número posible de familias rurales y asegurarles unas condiciones de vida dignas.[168]

En el capítulo relativo a la agricultura también se vierten algunas sucintas consideraciones acerca de la ganadería portuguesa de la época. Sin embargo, la singularidad de este ámbito radica en la inexistencia de partidas dirigidas a potenciarlo. Es decir, el plan incluye algunas líneas de actuación muy generales sobre la ganadería (combate contra las enfermedades de los animales, aumento de la producción de carne y leche, etc.), pero no consigna montantes para esta actividad.

En lo referente a la **minería**, el sucinto capítulo correspondiente expone la lista de reservas metropolitanas, describiendo brevemente los productos susceptibles de ser obtenidos en cada uno de estos lugares.[169] Además, se asegura que estaba siendo posible corregir gradualmente la extrema pobreza caracterizadora del subsuelo portugués. Los trabajos encaminados a garantizar

---

[166] Si bien reparando en la influencia de los grupos ligados a las actividades primarias es posible captar el sentido de tales palabras, no deja de llamar la atención que estas se expresen con tal vehemencia y asertividad. Es evidente que, setenta años más tarde, la estructura productiva portuguesa guarda pocas semejanzas con la imperante en el país en los primeros años cincuenta. Sin embargo, no ha sido necesario esperar varias décadas a que la realidad desmienta y contradiga el aserto vertido por la Cámara Corporativa: la paulatina pérdida de protagonismo de la agricultura en la economía nacional no tardaría en manifestarse de una manera palmaria, pues, como se podrá observar a lo largo del análisis de los planes, la industria y los servicios pasarían a tener un peso más acusado en el conjunto de la economía nacional.

[167] Estas consideraciones, con las debidas singularidades inherentes a los restantes sectores productivos, son perfectamente extrapolables a ellos. Los problemas aludidos eran, además, compartidos con la economía española. De hecho, la baja productividad observada y el escaso desarrollo de la técnica constituían dos obstáculos que infundirían especial temor frente a la eventual entrada de nuestros países en el espacio económico europeo. Como se pondrá de manifiesto en otras partes de la investigación, estas preocupaciones se evidenciaron por doquier en los planes portugueses y españoles.

[168] Estas actuaciones no constituían ninguna novedad en el país, pues ya se habían habilitado planes individuales que afectaban a estos dominios. En España se observa algo análogo.

[169] Si se desean consultar los yacimientos mineros más relevantes que el plan incorpora y los productos encontrados en estos, véase de la página 22 a la 24 del plan.

un mejor conocimiento de las reservas nacionales, junto con aquellos destinados a permitir un aprovechamiento más satisfactorio de estas, debían proseguir. Para alcanzar estos objetivos, era delimitado un programa muy general y básico de trabajo individual para cada área minera.

La **energía eléctrica** constituye un ámbito cuya trascendencia no puede ser preterida (Presidência, 1953, pp. 24-29). Siéndole otorgada una relevancia notablemente superior a, por ejemplo, el anterior capítulo minero, el programa señala, ya en su inicio, que la capacidad energética de los ríos portugueses se encontraba aún incompletamente utilizada. El modelo de aprovechamiento de energía hidroeléctrica debía, por tanto, ser perfeccionado, pues, amén de tener una incidencia directa en la calidad de vida de las personas, la electricidad es un elemento fundamental para los usos agrícolas e industriales modernos. Adicionalmente, se comparan los consumos de electricidad de Portugal con los existentes en otros países europeos. Una vez más, la posición del país era baja, quedando a mucha distancia de los estados del norte de Europa y solo observando unos valores más exiguos de consumo en, precisamente, España.[170] A fin de atenuar las carencias energéticas, los aprovechamientos de algunos ríos (Zêzere, Cávado y Duero) serían fundamentales.[171] Además, se considera la instalación de una nueva central térmica que se localizaría junto a un yacimiento carbonífero.

El transporte y la distribución conformaban un todo básico para garantizar el aprovisionamiento de energía para el conjunto del territorio nacional. Sin embargo, el notable atraso que seguía existiendo en este campo era un obstáculo que dificultaba en extremo la consecución de los fines. El plan exhibe las patentes divergencias que había entre, principalmente, las áreas más urbanizadas y las más rurales, siendo este problema más exacerbado en las aldeas más distantes de los principales núcleos urbanos. Los distritos[172] costeros presentaban, en general, unos niveles más elevados de consumo, teniendo también un mayor número de localidades electrificadas que los distritos del interior. Así, en los primeros puestos de la clasificación se hallan algunas de las áreas más pobladas del Portugal continental (Lisboa, Oporto, Setúbal), mientras que en el extremo opuesto se sitúan distritos con un bajo dinamismo económico y demográfico. Entre estos últimos, es harto llamativo el caso de Bragança, donde se verifica un consumo de energía ínfimo, siendo exiguo el porcentaje de parroquias electrificadas (0,4%). Teniendo en consideración las disparidades regionales,[173] no

[170] La electricidad es un ejemplo muy elocuente de la posición de Portugal y España en la época que se está tratando. Esta, que había estado en el corazón de la tradicionalmente denominada *Segunda Revolución Industrial*, seguía teniendo, a mediados del siglo pasado, una expansión bastante modesta en los países ibéricos. Debe recordarse que las transformaciones de dicha *Revolución* se habían diseminado desde, *grosso modo*, el último tercio del siglo XIX.

[171] Véase en ANTT/AOS/CO/EC-5, C. 108.

[172] El *distrito* portugués es el equivalente a la *provincia* española. Se trata de una unidad administrativa que, tal como la provincia, era (y es) muy utilizada para todo tipo de estudios y análisis.

[173] Las asimetrías regionales se erigen en una de las dimensiones que, en un sentido lato, permean todas las problemáticas económicas que nuestros países (o cualquier otro) tienen. Indudablemente, toda actividad económica «real» lleva implícita una localización en el espacio. Consecuentemente, el desarrollo de estas sobre el territorio nacional va a tener siempre unos efectos que se traducirán en el predominio de unas áreas en detrimento de otras. La voluntad de atenuar estos desequilibrios espaciales estará presente de forma explícita, como se verá, solo en el último plan portugués. En contraste, los planificadores españoles confirieron una mayor atención a esta cuestión desde el primero de los tres planes ejecutados. Dada la relevancia de la cuestión, habrá oportunidad de discutir este problema a lo largo del trabajo.

sorprende ver que el plan apueste firmemente por la electrificación de las zonas más subdesarrolladas.

Tabla 3.1. Consumo medio de energía distribuida por las redes públicas (kWh/habitante) y porcentaje de parroquias rurales electrificadas (%) en Portugal en 1950

Distritos	Consumo	Electrificación (%)
Oporto	236	77
Setúbal	202	43
Lisboa	201	45
Braga	99	39
Coímbra	79	55
Castelo Branco	73	32
Leiría	52	32
Santarém	48	24
Aveiro	45	72
Portalegre	38	38
Viseu	37	21
Vila Real	35	14
Évora	23	8
Guarda	20	18
Faro	18	49
Viana do Castelo	12	17
Beja	7	13
Bragança	3	0,4

Fuente: Presidência, 1953, pp. 27-28 y elaboración propia

Las preocupaciones y reflexiones acerca de la capacidad que el país debía tener para producir y distribuir energía eléctrica y, en un sentido más amplio, para apuntalar su industria están íntimamente relacionadas con una destacadísima figura que participó activamente en la vida política del Estado Novo: José Nascimento Ferreira Dias.[174] De hecho, las leyes orientadas hacia la electrificación y el fomento y la reorganización industrial que anteriormente se indicaron, tuvieron en él su principal e incuestionable fuente de inspiración. Ferreira Dias atribuía un gran potencial a la electricidad en el proceso modernizador de Portugal, considerando que esta suponía una pieza fundamental para su consecución. Por este motivo, sus continuas reivindicaciones sobre la necesidad de mejorar el aprovisionamiento eléctrico en el país deben ser incardinadas en su firme convicción del fuerte poder transformador que esta llevaba consigo. Asimismo, la segunda de las leyes indicadas también debe ser relacionada con su firme defensa de la industria como un medio imprescindible para la modernización

[174] De hecho, llegaría a ser Ministro de Economía entre 1958 y 1962, es decir, durante parte del periodo de aplicación del II Plan de Fomento.

nacional.[175] Como muestra de la repercusión de esta ley, Nunes y Brito (1992) explican que, «en el periodo en que está en vigor el I Plan de Fomento, Ferreira Dias no está en el Gobierno, pero "su" política industrial está». Estos autores indican también que «el modelo de sustitución de importaciones que le está inherente [a la Ley n.º 2 005], trasparece en el análisis del plan de fomento, siendo explícitamente aquella ley invocada a propósito de la industria siderúrgica». La siderurgia es, precisamente, el siguiente sector que figura en el I Plan.

Dada la relevancia que la **siderurgia** había tenido en el mundo durante las décadas anteriores al I Plan, se recuerda que «el hierro y el acero constituyen la base de la industria moderna, y es esta la que proporciona el equipamiento a todas las demás industrias» (Presidência, 1953, p. 30). En consecuencia, el desarrollo de este sector no podía ser ignorado.[176] Aunque la Ley de Fomento y Reorganización Industrial de 1945 reconociese la importancia de la siderurgia, los debates no estaban suficientemente maduros y la implantación de estrategias conducentes a desarrollar este sector había sido postergada.[177] El plan considera que el país se encontraba en condiciones de sacar provecho de la siderurgia porque había materias primas y ríos que contaban con una destacada capacidad energética. Así, los procesos técnicos que se escogiesen debían procurar conjugar tres requisitos, esto es, el máximo aprovechamiento de recursos nacionales, el mínimo coste y la urgente instalación de la industria. Las dudas existentes en torno al asunto eran, con todo, numerosas. En este sentido, se describen brevemente algunos aspectos técnicos de la materia y se concluye afirmando que era conveniente ensayar las diferentes fórmulas a fin de seleccionar la más pertinente y eficaz para el país.

En cuanto a la **refinación de petróleos**, el consumo de los principales derivados del petróleo había conocido una patente expansión en Portugal en los años previos a la promulgación del plan. En relación con los problemas asociados a otros sectores de la economía portuguesa, las actividades ligadas al tratamiento del petróleo debían experimentar una modernización para poder ser más eficientes. De hecho, dentro del proceso industrializador que debía tener lugar en el país, este subsector secundario estaba llamado a poseer un protagonismo bastante más acusado que el que tenía entonces para la economía nacional. Particularmente, la refinería que atrae la atención del presente capítulo es la de Cabo Ruivo, atribuyéndosele un papel fundamental en lo atinente a la satisfacción de las necesidades petrolíferas que había en Portugal.

Teniendo en cuenta el protagonismo que la agricultura aún tenía en el país, los **fertilizantes** eran productos esenciales para garantizar un mejor aprovechamiento de la tierra.[178] La

[175] La obra fundamental para el conocimiento de su pensamiento es su célebre *Linha de Rumo*, publicada en 1944. A juicio de Brito, a Ferreira Dias se debe «el único verdadero proyecto de industrialización formulado durante toda la vigencia del Estado Novo» (Brito, 1989, p. 165).

[176] De acuerdo con los miembros de la Cámara Corporativa, la siderurgia era entonces la «reina de las industrias» (Presidência, 1953, p. 166).

[177] Según se aprecia, la producción de hierro era entonces un claro elemento de independencia económica. Dada la exacerbada ideología nacionalista del régimen, este era, evidentemente, un fin de primer orden.

[178] No es casual que Pereira (2005) orientase su libro hacia dos de las industrias que, ya en el I Plan de Fomento, poseen una importancia muy destacada, los fertilizantes y la siderurgia. Para conocer más sobre estas dos ramas durante la etapa de los dos primeros planes de fomento, consúltese esta obra.

aceptación de la relevancia de los fertilizantes se había traducido en la instalación de dos fábricas de sulfato de amonio en Estarreja (distrito de Aveiro) y Alferrarede (distrito de Santarém) y, por otro lado, de una fábrica de cianamida cálica en Canas de Senhorim (distrito de Viseu) (Presidência, 1953, p. 36). Según se explica en el programa, el país disponía de materias primas relativamente abundantes para satisfacer ciertas demandas del sector, lo que forzaba a que su explotación y utilización fuesen más intensivas. Asimismo, aunque hubiese francas posibilidades de mejora, el consumo de fertilizantes seguía siendo, comparado con el de otros países de Europa occidental, muy bajo. El deseado incremento del consumo de estos productos debía repercutir positivamente en el aumento de la producción agrícola.

El séptimo punto alude a la **hojalata**.[179] La fuerte dependencia respecto al extranjero que se daba en este mercado se veía agravada por las erráticas posibilidades de aprovisionamiento del producto, pues la oferta existente no siempre cubría el volumen que en Portugal se exigía para el consumo interno. Es necesario recordar que la hojalata es usada para diversos fines, pero la industria de conservas de pescado, cuya relevancia para la economía nacional era manifiesta, era entonces su cliente más destacado.[180] De esta manera, con el objetivo de que el país permaneciese ajeno a la incerteza de los mercados internacionales, los pasos conducentes a la consecución del autoabastecimiento de Portugal tendrían un efecto muy positivo en la economía nacional.

La fuerte dependencia del extranjero es patente también en el sector de **celulosa y papel**. Los problemas eran, en este sentido, análogos a los existentes en el dominio anterior. La estrategia seguida aquí era, igualmente, semejante a la que debía imperar para la hojalata. En este ámbito productivo, el protagonismo recae, especialmente, sobre una empresa cuyo punto de partida se sitúa, precisamente, en el primer año de ejecución del I Plan: la Companhia Portuguesa de Celulose. Junto con el potencial de otras fábricas de menor entidad existentes en el país, a dicha compañía le cabía la incumbencia de perseguir la autosuficiencia nacional en su correspondiente rama productiva (Presidência, 1953, pp. 43-44).[181]

El noveno capítulo, que posee una extensión muy superior a los precedentes, se centra en el sector de **comunicaciones y transportes** (Presidência, 1953, pp. 45-54) Más allá de que las comunicaciones y los transportes eran fundamentales para el buen desarrollo de la economía nacional, la conexión con el extranjero se convertía en una dimensión capital para, principalmente, favorecer los intercambios comerciales con otros países.

[179] La inclusión de la hojalata en un apartado específico del plan puede suscitar cierta extrañeza. Sin restar importancia a este artefacto, la presencia de un producto tan específico en una sección individual contrasta con, por ejemplo, el carácter marcadamente amplio del primero de los elementos tratados en esta secuencia, la agricultura. A la vista de esto, es conveniente concebir este primer plan como lo que realmente fue, es decir, un primer ensayo de una serie de planes que, con el paso de los años, ganarían una perceptible riqueza.

[180] De hecho, el plan expone que más del 70% del consumo total de este producto era hecho por la industria de las conservas. Para la significación de las conservas durante el Estado Novo, véase Henriques (2022).

[181] Tal como se puede apreciar en numerosos dominios de la economía nacional, las pretensiones autárquicas continuaban ejerciendo una poderosa influencia en los años cincuenta. La realidad española de esta década no difería sustancialmente de la existente en el otro país ibérico.

En virtud de la extensa costa portuguesa y de la importancia de los trabajos vinculados al mar, los puertos poseían una extraordinaria relevancia, siendo lugares que atraían industrias de diversa índole, así como a destacadas masas de población que, en buena medida, se beneficiaban de la proximidad a ellas. Los puertos de Lisboa y Leixões/Oporto eran, respectivamente, los más importantes del sur y norte de Portugal. Entre sus objetivos más destacados, el plan contempla la construcción de un dique seco que respondiese a las necesidades del puerto lisboeta. Asimismo, el puerto de Leixões debía pasar a contar con un segundo dique que complementase el existente y, además, la margen izquierda del río Duero debía disponer de un mejor acondicionamiento para, entre otras funciones, dar una salida más favorable al vino de Oporto. Finalmente, otros puertos importantes son considerados. Entre estos, cabe resaltar el de Viana do Castelo, el de Figueira da Foz y el de Peniche, tercer puerto de pesca de Portugal en el contexto del programa.

Los aeropuertos también debían ser objeto de cualquier programa económico ambicioso que se preciase. El plan, estableciendo unas indicaciones bastante vagas y generales sobre la materia, exalta el buen funcionamiento de los aeropuertos de Lisboa y de Oporto y, además, se refiere a la reciente construcción de los de Ilha de Santa Maria (Azores) y, fuera del Portugal metropolitano, Ilha do Sal (Cabo Verde).[182]

La necesidad de modernizar los ferrocarriles tenía mucho que ver con la indispensabilidad de electrificar el país.[183] Teniendo en consideración la anticuada y antieconómica tracción a vapor que cercenaba el desarrollo nacional, era perentorio electrificar la red. Además, la conservación y reparación de ciertos tramos de vía era otra tarea urgente. No obstante, el plan admite que la insuficiencia de la producción eléctrica limitaba sobremanera la viabilidad de estos proyectos, siendo necesario, por consiguiente, postergar la terminación del emprendimiento.[184]

El siguiente epígrafe, centrado en la marina mercante, ofrece una evaluación positiva de la materia en cuestión. Además de describir sucintamente el estado de la marina, el plan se vanagloria de que la política seguida por el país había dejado a Portugal en «cuarto lugar en porcentaje de aumento entre los países que desarrollaron sus flotas mercantes después de la última guerra [la Segunda Guerra Mundial]» (Presidência, 1953, p. 51). Finalmente, se indican las adquisiciones necesarias para hacer la flota más completa.

[182] El eventual papel que los aeropuertos podrían tener para dinamizar el turismo internacional en el país no es señalado, pudiendo inferirse que, en aquel entonces, esta actividad aún no había sobresalido, por lo menos en Portugal, como un fenómeno de masas. Asimismo, en estrecha relación con esto, conviene indicar que uno de los principales destinos turísticos del país en las décadas subsecuentes, el archipiélago de Madeira, tardaría una década más en tener un aeropuerto.

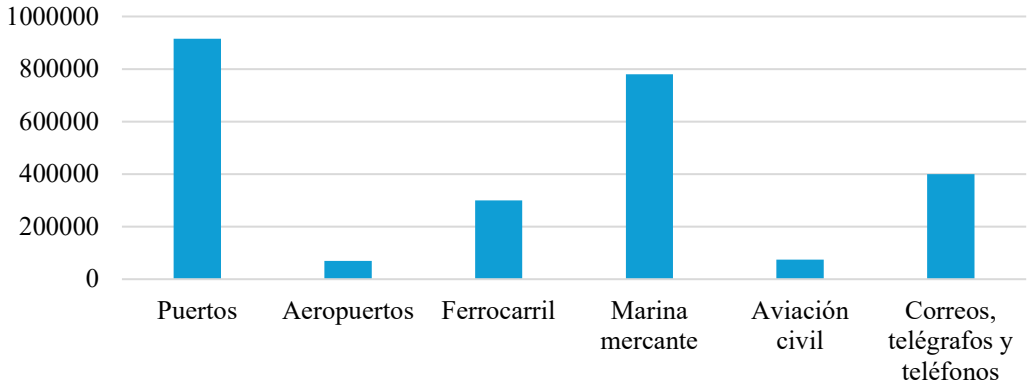
[183] Resulta sumamente interesante reparar en lo expuesto aquí por la Cámara Corporativa acerca del automóvil. Según se dice, aunque este fuese un competidor para el tren, aún no había conseguido sustituirlo (Presidência, 1953, p. 177). Esta imagen, que puede ser certera para los primeros años cincuenta, sería marcadamente diferente en las siguientes décadas. No se pretende decir que los automóviles hayan sustituido a los trenes, pero es innegable que aquellos conocerían una expansión inusitada en muchos países del mundo.

[184] Este es un ejemplo elocuente de la interdependencia entre los diferentes sectores económicos. En este caso, los problemas relativos a la producción de energía eléctrica que se arrastraban de las décadas precedentes obstruían el pleno desarrollo de los ferrocarriles.

El penúltimo aspecto, que presta atención a la aviación civil, alude brevemente a la necesidad de que el país pasase a tener aviones más modernos que satisficiesen las demandas existentes. Debe subrayarse que se aprecia una clara vacilación en lo que atañe al porvenir del sector. Según se explica, el Estado debía auxiliar una sociedad encargada de explorar, en régimen de concesión, estos servicios. Asimismo, aquí puede ser hecho el mismo comentario que se hacía sobre el turismo cuando se hablaba de los aeropuertos: este sector está ausente.

Finalmente, el último examen recae sobre los correos, telégrafos y teléfonos. Entre las cuestiones abordadas, es importante resaltar que la lectura hecha sobre el desempeño de la red telefónica está lejos de ser satisfactoria. Aunque el sector hubiese recibido importantes sumas de dinero, aún seguía habiendo serias deficiencias que debían ser corregidas.

Gráfico 3.1. Distribución de las inversiones en el sector de comunicaciones y transportes para el I Plan de Fomento (en *contos*)



Fuente: Presidência, 1953, pp. 53-54 y elaboración propia

El décimo capítulo se refiere a las **escuelas técnicas**.[185] El desarrollo económico del país, concretamente el industrial, requería sustanciales mejoras en este campo. Además de ser indispensable una formación más satisfactoria de la mano de obra, el equipamiento y las instalaciones eran imprescindibles para tal fin. Es posible inferir, a partir de la lectura del presente punto, que las pretensiones iban más allá de las posibilidades financieras existentes. Así, como sucede con otros proyectos, se consideraba urgente concentrar los esfuerzos en algunas escuelas y centros de formación, particularmente aquellos localizados en las principales ciudades. Cabe indicar que, a pesar de la teórica relevancia atribuida a esta vertiente de la formación humana, el plan otorga un protagonismo muy reducido a las escuelas técnicas. Los escasos párrafos del programa destinados a ellas trazan un retrato muy somero de este ámbito,

[185] Corrientemente, la educación es presentada como uno de los sectores sociales por excelencia. Como se verifica en el I Plan portugués, este dominio social solo se manifiesta aquí, de una manera acentuadamente tímida, a través de las escuelas técnicas. Sería necesario esperar hasta el Plan Intercalar de Fomento de 1965 para que la planificación portuguesa acometiese un tratamiento mucho más amplio y diverso de la oferta educativa y formativa que el país tenía en la época.

incluyendo una serie de centros de enseñanza cuya edificación estaba teniendo lugar e incorporando otros que se iban a construir durante el periodo de ejecución del plan (Presidência, 1953, pp. 54-55).

3.1.4 Los proyectos para desarrollar el espacio colonial

Después de la exposición de los proyectos fijados para la economía metropolitana portuguesa, la segunda parte del plan dirige su atención hacia la economía ultramarina, siguiendo un proceder que, como se verá, es mantenido en los sucesivos planes adoptados por el Estado Novo. En consonancia con el estilo y la naturaleza del primer plan, el tratamiento otorgado a los territorios coloniales también es bastante modesto. Sin embargo, es pertinente dejar claro que el protagonismo que cada *provincia ultramarina* poseyó varió de acuerdo con la contribución de cada territorio a la economía portuguesa. No sorprende, por tanto, que el peso otorgado a Angola y Mozambique sea notablemente superior al conferido a las restantes colonias.[186]

En el estudio de las estrategias de desarrollo económico que Portugal y España articularon desde los años cincuenta/sesenta del siglo XX, la dimensión imperial constituye un elemento diferenciador de primera magnitud. Aunque, como se verifica en el primer plan español, este país aún no había perdido todas sus posesiones coloniales en la década de 1960, el peso que estas comportaban en el conjunto nacional no podía ser parangonado con el existente en Portugal. La férrea intransigencia del Estado Novo al defender a capa y espada los territorios extrametropolitanos que se encontraban bajo soberanía portuguesa se mantuvo incólume hasta el crepúsculo de la dictadura.[187] En virtud de lo expuesto, consideramos que el aspecto colonial comportó una de las más notorias divergencias entre los dos países ibéricos en la etapa estudiada.

Partiendo del carácter concedido a las colonias como parte irrenunciable de Portugal, una de las principales preocupaciones del Estado Novo radicó en la necesidad de unificar y fortalecer la economía nacional en su conjunto, es decir, conseguir que las economías metropolitana y ultramarina se articulasen en un todo que confiriese una mayor pujanza a la generalidad del espacio portugués. La voluntad de robustecer esta área económica y de, simultáneamente, atender a las singularidades de todos los territorios que la integraban es expresada de este modo en el plan: «al procurar estructurar los planes del ultramar, de manera que formasen con los de la metrópoli un todo armónico, hubo que, como es lógico, asegurar

[186] Ocho territorios conformaban el mundo colonial portugués a mediados del siglo pasado. La heterogeneidad de estos (localización, tamaño, demografía, riqueza, etc.) arroja particularidades bastante diferentes entre sí. No es posible, por tanto, abordar las posesiones coloniales portuguesas como un todo uniforme y homogéneo. En este trabajo se proporcionará una imagen general, tanto para el presente plan como para los siguientes, de las iniciativas de fomento económico más relevantes. Así, se procurará evaluar apropiadamente el papel atribuido por el poder político salazarista a estos territorios para el desarrollo de la economía nacional.

[187] Esta insistencia del régimen no constituyó una originalidad suya. El discurso ultraimperialista en Portugal se remonta a épocas previas a la dictadura.

primeramente la homogeneidad entre los planes de las varias provincias ultramarinas» (Presidência, 1953, p. 67).

Tal como se explica en el preámbulo que precede al tratamiento particularizado de las colonias, los proyectos elaborados para estos territorios consisten en algunos emprendimientos que se juzgaron de mayor interés e importancia para sus respectivos destinos. Se admite abiertamente, además, que las inversiones previstas para las colonias se encontraban dentro de las posibilidades de ejecución, elección que se relaciona con la rigidez salazarista en lo que respecta a la administración y uso de los recursos financieros que el país tenía a su disposición.[188]

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el plan se divide en esta área en dos grandes bloques. El primero tiene que ver con el aprovechamiento de recursos y el poblamiento, siendo precisamente este último objetivo, el poblamiento, uno de los fines fundamentales del plan, pues, según el parecer de sus ideólogos, este tenía unas repercusiones muy positivas para la economía nacional, tales como, por ejemplo, el mejor aprovechamiento de las riquezas naturales de los territorios coloniales. El segundo bloque es integrado por las comunicaciones y los transportes, siendo estos dos dominios considerados, a semejanza de lo que sucedía en la metrópoli, elementos indispensables para la economía.

Los **tres primeros territorios** que figuran en la lista son Cabo Verde, la Guinea portuguesa y Santo Tomé y Príncipe (Presidência, 1953, pp. 72-78). Aquí se observa una curiosa relación entre Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe, pues, según se explica, este último archipiélago tenía un claro déficit demográfico que debía ser compensado con portugueses provenientes de Cabo Verde. Continuando con estas dos colonias, los proyectos destinados a, por un lado, el aprovechamiento de recursos y el poblamiento y, por otro, a las comunicaciones y transportes, se encuentran bastante equilibrados en las dos. Por su parte, Guinea, territorio principalmente agrícola como los precedentes, presentaba serios problemas relativos a los transportes, por lo que era necesario concentrar los esfuerzos en las vías de comunicación y otras infraestructuras, tales como los puentes. En contraste con lo que se aprecia para Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe, los proyectos ideados para Guinea sí exhiben un marcado desequilibrio, por las deficiencias que se acaban de señalar, a favor de las comunicaciones y los transportes.

La primacía de **Angola** sobre las restantes colonias es patente en el I Plan (Presidência, 1953, pp. 78-84). De hecho, la sección correspondiente a este territorio comienza aludiendo al «brote económico» que se había verificado allí en los años previos, habiendo originado un apreciable aumento, según se dice, del bienestar de sus habitantes. Esa prosperidad había ejercido una notable atracción de muchos habitantes metropolitanos, que, si son comparados con los que se dirigían a las demás colonias, constituían la mayor cohorte migratoria proveniente del continente europeo. Además de las inversiones orientadas a las actividades

[188] Para conocer el papel que el Fondo de Fomento Nacional desempeñó durante la fase del I Plan en el ámbito colonial, consúltense las cajas incluidas en SGA/AHPE, FFN.7.6. En ellas se encuentra documentación relativa a algunos de los proyectos asociados a cada uno de los territorios ultramarinos. Entre otros aspectos de interés, el gran protagonismo conferido a las dos principales colonias, Angola y Mozambique, es muy patente ya desde el primer programa económico del Estado Novo.

agrícolas, que no son sino una constante en todas las posesiones imperiales portuguesas, el plan prevé potenciar el aprovechamiento hidroeléctrico con vistas a mejorar el aprovisionamiento de energía. Por último, en una colonia de grandes dimensiones como esta, los transportes y las vías de comunicación jugaban un papel importante, siendo necesario continuar con obras en los ferrocarriles y adecentar las condiciones de los puertos; igualmente, el tráfico aéreo no es desatendido, pretendiéndose mejorar, así, el aeropuerto de la mayor urbe, Luanda, y los aeródromos de otras ciudades.

Mozambique es, después de Angola, un territorio de una singular importancia (Presidência, 1953, pp. 84-91).[189] Las páginas dedicadas a esta colonia dan testimonio de su peso. A semejanza de lo que ocurría en Angola, el asentamiento de personas juega aquí un papel esencial. La voluntad de atraer a portugueses de la metrópoli era clara, pues Mozambique podía ofrecer, según se indica, una vida digna para los adventicios. Entre los proyectos destinados a aprovechar los recursos y potenciar la repoblación, el plan contempla obras de distinto tipo, tales como riegos, expropiaciones o aprovechamientos hidroeléctricos. En lo que toca a los transportes, las obras consideradas afectan a los ferrocarriles, los puertos y los aeródromos, destacando, entre estos, el aeropuerto de Lourenço Marques, capital de la colonia y, también, ciudad más populosa de ella.

Finalmente, en lo que atañe a las **tres posesiones asiáticas** (Estado de India –o India portuguesa–, Macao y Timor), es posible destacar lo siguiente (Presidência, 1953, pp. 91-95). En la primera colonia no se observa nada atípico con respecto a las precedentes, siguiendo una línea que, en buena medida, es semejante a las de los otros territorios. Sin embargo, el panorama es un poco diferente en Macao y Timor. En Macao, el pequeño territorio rodeado por China, el comercio y ciertas industrias tenían un peso importante, lo que constituye una peculiaridad con respecto a las otras provincias. Para potenciar y robustecer el comercio, el puerto exterior debía estar mejor acondicionado y, adicionalmente, la construcción de un aeródromo figura como una obra de relieve. Por su vez, Timor, la colonia portuguesa más oriental, es un caso original, pues esta isla había sido ocupada durante la Segunda Guerra Mundial y, a raíz de los estragos ocasionados por estos enfrentamientos, la colonia había quedado con su economía devastada. Por este motivo, se admite que, en lo concerniente a este territorio, el plan tenía la particularidad de que era esencialmente un programa de reconstrucción. Las modestas inversiones orientadas a la colonia, 72 000 *contos*, se dirigen a objetivos análogos a los previos, pero, como se ha indicado, teniendo la reconstrucción de esta economía como fin principal.

3.1.5 El primer plan portugués como manifestación de las posibilidades existentes

La confección y ejecución del I Plan tan solo pueden ser comprendidas si se consideran en conjunto las experiencias programadoras previas que, directa o indirectamente, repercutieron sobre este programa. Entre estas, la Ley de Reconstitución Económica, proveniente de los

[189] Atendiendo a las inversiones que Angola y Mozambique recibían, se puede verificar que estos dos territorios eran destinatarios de las cuantías más significativas (2 890 000 y 2 342 000 *contos*, respectivamente). Estas colonias se situaban a mucha distancia de las restantes.

albores del Estado Novo, y los programas de obligada elaboración asociados al Plan Marshall constituyeron los dos precedentes fundamentales que, tanto desde el punto de vista técnico como temático, allanaron el camino para el surgimiento del I Plan. En relación con esta cuestión, en Costa, Lains y Miranda (2012, p. 384) se señala que «la participación en la OECE, la Ley de Reconstitución Económica y el I Plan de Fomento fueron las vigas maestras de lo que sería la política económica del Estado Novo prácticamente hasta su fin». Aunque esta aseveración puede ser matizada, puesto que los planes subsecuentes ideados alargaron notablemente sus objetivos, las palabras aquí aludidas exponen la importancia que estos tres elementos desempeñaron para la política económica de la dictadura portuguesa.

A inicios de los años cincuenta, la convicción acerca de la necesidad de proseguir con la vía planificadora estaba instalada en el seno del régimen, contando con el visto bueno del propio Oliveira Salazar. Después de las dificultades económicas que advinieron tras la Segunda Guerra Mundial, Portugal pasó a ser partícipe, a su manera, del nuevo ciclo de expansión económica que se instauró entonces. Como se ha explicado, esta nueva etapa tuvo en la planificación económica una de sus principales manifestaciones, siendo su penetración en el país una muestra de que el régimen autoritario, a pesar de las particularidades que lo separaban y distanciaban de otros países de la Europa occidental, no se mantuvo al margen de las nuevas tendencias. En esta tesitura, los trabajos preparatorios del I Plan se llevaron a cabo en un contexto de relativa calma para el régimen.[190] Además, estos coincidieron con la irrupción y permanencia, durante ocho años, de un nuevo Ministro de Economía que, como ya hubo oportunidad de introducir, dejó su marca en el propio plan: Ulisses Cortês.[191]

Abordado en su conjunto, el Primer Plan de Fomento debe ser concebido como un programa de inversiones que, escogidas a partir de su carácter y contribución para la economía nacional, fueron determinadas por el Estado Novo para potenciar el desarrollo del país. A partir del establecimiento de una escala de necesidades, fijando una jerarquía de proyectos a realizar, el gobierno se inclinó, siempre sujeto a las disponibilidades financieras existentes, por las inversiones que juzgó más perentorias. Su carácter parcial, claramente explicitado por el propio Presidente del Consejo de Ministros, revela a las claras su naturaleza restricta y selectiva, confiriendo, como decimos, un protagonismo a lo esencial y apremiante en detrimento de lo accesorio. Por otro lado, una dimensión relevante que cobró un especial significado desde el primer plan y cuyo carácter irrenunciable no se desvanecería en el futuro es la relativa a la concepción pluricontinental del país. En este sentido, la ideación de planes que favoreciesen el

[190] Es innegable que las periodizaciones políticas de la historia de un país no siempre coinciden con las fases que la economía de este experimenta. Las primeras pueden constituir, no obstante, referencias adecuadas para una buena comprensión de las tendencias económicas. Así, la década de 1950 fue, en general, un periodo poco convulso para el régimen. El historiador Bruno Cardoso Reis se refiere a la fase de 1949-1958 como una etapa de «segunda consolidación del régimen autoritario» en que el Estado Novo afianzó aún más sus cimientos para perpetuar su durabilidad (Reis, 2019, p. 228). Abundando en esta línea, el historiador Tom Gallagher dice, en su biografía de Salazar, que «quitando la crisis de 1958 [las elecciones presidenciales de ese año y la amenaza que la candidatura de Humberto Delgado comportó], los años de 1950 fueron sin duda el periodo más tranquilo de los casi cuarenta años de mandato de Salazar al timón de Portugal» (Gallagher, 2021, p. 235).

[191] Figura destacada en el seno del Estado Novo, fungió primero como Ministro de Economía y, posteriormente, en el periodo 1965-1968, como Ministro de Hacienda. Para conocer más sobre este ministro, véase Brito (1996, pp. 227-228).

desarrollo económico portugués pasaba ineluctablemente por la consideración íntegra de la totalidad de los territorios nacionales en el mundo. La división bipartita del plan, continuada en los planes subsecuentes, muestra que, a pesar de la subsunción integral de todas las áreas bajo soberanía portuguesa, las vías y estrategias de actuación de los proyectos metropolitanos y los coloniales diferían de manera ostensible.[192] Al margen de las diferencias constatables entre ambas clases de territorios, una pretensión que no haría sino intensificarse con el paso de los años radicó en la voluntad de hacer más compacto todo el espacio económico nacional, procurando que, de este modo, los intercambios y aprovisionamientos materiales que se diesen en el seno de esta área fuesen más fluidos y eficientes.

Una singularidad de este primer ejercicio planificador portugués guarda relación con la inexistencia de una serie de objetivos claros y bien definidos. En efecto, las líneas orientadoras de la política económica plasmada en este programa son bastante vagas y generalistas, prescindiendo de la fijación de metas precisas. La naturaleza indefinida del plan debe ser entendida, no obstante, por el precario conocimiento que se tenía de la economía nacional, que era explicado por los limitados instrumentos técnicos y por el escaso personal con que el país contaba para acometer la labor planificadora. Aunque las relaciones con otros países europeos favorecidas por la participación de Portugal en la OECE habían propiciado el contacto con nuevos métodos y técnicas programadores, las posibilidades existentes entonces seguían siendo insuficientes. En relación con esta cuestión, el informe final de ejecución del presente plan es muy transparente, justificando el proceder seguido en él por la imposibilidad de planificar de forma más satisfactoria y concreta. Según se explica, no había un conocimiento más exacto sobre el comportamiento de las variables globales de la economía portuguesa. Las deficiencias observables en la información estadística disponible en el país imposibilitaron, pues, que el plan fuese más riguroso (Presidência, 1959b, pp. 19-29).[193] Según indica Marques (1980, p. 252), los primeros intentos de estimación oficial de la renta nacional, cuyos cálculos competieron al novísimo Instituto Nacional de Estadística (surgido en 1951), no aparecerían hasta el decenio de 1950, es decir, con posterioridad a los trabajos preparatorios del primer plan. El mismo autor concluye que, de acuerdo con los instrumentos y medios existentes, así como con los intereses económicos que había entonces en juego, el I Plan fue el programa «posible» y «necesario» (Marques, 1980, p. 255).

[192] Las particularidades y especificidades inherentes a las economías metropolitana y colonial debieron de conducir, en el seno del régimen, a dividir los planes de fomento en dos grandes partes correspondientes, respectivamente, a uno y otro ámbito. Si, en el caso metropolitano, los objetivos son más variados, en las colonias era preciso seguir las siguientes acciones primordiales: por un lado, el aprovechamiento de recursos y el asentamiento y, por otro, la potenciación de las comunicaciones y los transportes. La economía metropolitana no era tampoco un bloque totalmente homogéneo ni la realidad colonial portuguesa un todo indiferenciado. La diversidad era, tanto en un contexto como en otro, patente.

[193] Aun cuando sea innegable el carácter embrionario y limitado del primer plan, no se debe olvidar que las primeras experiencias planificadoras de la posguerra también habían exhibido esta naturaleza en otros países. A modo de ejemplo, Francia, país determinante en la materia que nos ocupa, inició su andadura desarrollista con el modesto Plan Monnet. Este también tuvo unos objetivos muy modestos, orientándose a una limitada serie de sectores que, tal como en Portugal, se consideraban prioritarios para el reflotamiento de la economía gala. Como se verá posteriormente, el primer plan español sí constituyó, en este sentido, un caso anómalo, pues sus pretensiones fueron, pese a la naturaleza primeriza del plan, notoriamente ambiciosas.

En lo tocante al contenido del plan, este aparece como una muestra bastante elocuente acerca del estado de la pugna entre agraristas e industrialistas que, intensificada en las dos décadas precedentes, no había dejado de manifestarse en la planificación de la política económica nacional (Amaral, 1994; Rosas, 2000a).[194] Así las cosas, no se puede colegir que se hubiese otorgado un protagonismo absoluto a la industria[195] y que, en contraposición, la agricultura hubiese quedado relegada al olvido (Caeiro, 2005).[196] Si bien es verdad que el montante de los fondos destinados a las actividades industriales fue claramente superior al orientado a la agricultura, esta también adquirió un peso significativo, particularmente en lo que atañe a la hidráulica agrícola. Además, debe evitarse una rígida dicotomía entre la agricultura y la industria y los efectos de las inversiones planificadas sobre estos sectores.[197] A modo de ejemplo, las mejoras experimentadas en ciertas industrias tenían entonces unas consecuencias muy positivas para el aumento de la eficiencia y productividad agrícolas.[198]

En síntesis, el primer plan portugués exhibe un inequívoco desequilibrio en cuanto a las inversiones destinadas a cada uno de los dominios. No obstante, los montantes dirigidos a los diferentes sectores no solo revelan el interés que el Estado Novo tenía sobre ellos. En este sentido, las limitadas posibilidades técnicas y materiales que había entonces en Portugal imposibilitaron proyectar políticas más ambiciosas. Asimismo, las dudas e imprecisiones acerca del rumbo a seguir también dificultaron o incluso impidieron la selección de las inversiones más adecuadas.

3.1.6 La planificación portuguesa a ojos de los académicos de la época

Antes de proseguir con el II Plan, un ejercicio sugestivo pasa por conocer y valorar las opiniones y pareceres que las revistas económicas de la época ofrecen sobre el tema que nos ocupa, la planificación del Estado Novo en sus estadios iniciales. Aunque el número de publicaciones de esta naturaleza no fuese muy numeroso en Portugal durante la década de 1950, su exigüidad no es óbice para encontrar algunos títulos que permiten comprobar que el país, a

[194] Si se desea poseer una perspectiva de largo plazo acerca de esta polémica en Portugal durante los siglos XIX y XX, véase Mendes (1996).

[195] Sobre la política industrial de marcada inclinación nacionalista seguida por el Estado Novo durante los años cincuenta, consúltese en SGA/AHPE, FFN.7.3. Particularmente, en esta carpeta se encuentran documentos relacionados con el papel del Fondo de Fomento Nacional en lo tocante a algunas de las inversiones industriales más relevantes del periodo.

[196] Rodrigues y Mendes (1999) muestran cómo, en palabras de los autores, las «ambigüedades» relativas a la propensión industrialista de la política económica portuguesa fueron continuas entre la década de 1940 y la de 1950. Véase, particularmente, a partir de la página 323 de su obra.

[197] A juicio de Maria Fernanda Rollo, en los primeros años 50 «no era evidente que estuviese en curso un viraje en la conducción de la política económica que tendiese a privilegiar la industrialización del país asentada en la acción centralizada del Estado, sobre todo en detrimento del apoyo o penalizando el sector agrario» (Rollo, 2007a, pp. 617-618).

[198] Las clasificaciones en grandes grupos desempeñan un papel clarificador que busca facilitar la interpretación histórica. No obstante, estas agrupaciones tienden a simplificar una realidad que, en general, suele llevar implícita una mayor complejidad. Aplicado a nuestro caso, no todos los actores partícipes en los debates sobre las vías agrarista e industrialista se adecúan de manera perfecta e indiscutible a uno u otro grupo. Lejos de ello, también se advierten posturas intermedias que, exaltando las virtudes y potencialidades de un sector, no arrinconan ni desprecian la importancia del otro.

pesar de su atraso relativo, no permanecía al margen de las grandes corrientes de pensamiento económico ni de los grandes temas de debate. Con calidad y profundidad desigual, los estudiosos (economistas, juristas, sociólogos, etc.) interesados en la vida económica portuguesa legaron variados trabajos de interés para el historiador preocupado por esta atrayente etapa del Portugal contemporáneo.[199]

En las revistas de economía de esos años, las reflexiones acerca del fenómeno planificador y, más concretamente, sobre su aplicación en Portugal fueron, en general, reducidas.[200] A pesar de haber ciertos artículos de interés, el protagonismo otorgado a este tema no fue acorde a la importancia que la práctica planificadora estaba conociendo entonces en el mundo.

Cuando se presentaba la coyuntura previa al I Plan, hubo oportunidad de aludir a algunos trabajos que habían sido elaborados en los primeros años de la década de 1950. Entre estos, había una referencia a un artículo del economista Raul da Silva Pereira, cuyo título, «Perspectivas da planificação económica», no dejaba lugar a dudas acerca de su intencionalidad. Este autor, dando continuidad a este texto, publicó una segunda parte del mismo en la cual se aprecia que aún tenía depositadas bastantes esperanzas en los mecanismos del sistema corporativo.[201] El autor tenía claro hacia dónde debía dirigirse el modelo que él propugnaba, tal como se recoge: «como, con todo, solo existen fundamentalmente dos sistemas económicos, cabe preguntar para cuál de ellos se debe inclinar [la economía corporativa]. La respuesta solo puede ser una: para la economía de mercado, visto que se acepta y defiende la iniciativa privada» (Pereira, 1953, p. 48). Las «perspectivas» que la planificación económica alumbraba solo podían dirigirse, por tanto, hacia un sistema que garantizase y amparase la iniciativa de los agentes particulares. Aun así, esta defensa de la iniciativa privada no impidió que las pautas de la planificación en el país fuesen delimitadas por el Estado, actor que debía fijar las reglas del juego.[202]

La *Revista de Economía*, que había comenzado su andadura en 1948, publicó, en 1953, primer año del plan, un artículo titulado «Algumas considerações a propósito do Plano de Fomento» (Guedes Lebre, Nascimento y Moreira, 1953, pp. 1-24). Abordado de manera global, el artículo se limita, en esencia, a presentar el primer plan. Desde el inicio del texto, se observa

[199] Se ha realizado, al igual que con las publicaciones españolas, un vaciado de las revistas económicas portuguesas más destacadas de la época. El objetivo subyacente a esta tarea se asienta en la voluntad de conocer mejor las líneas de investigación y reflexión existentes y, particularmente, las relativas al tema de la planificación económica.

[200] En este dominio se advierte un claro desequilibrio con España. Aunque en este último país no tenga una presencia extraordinaria, la cuestión planificadora ocupó muchas menos páginas en las revistas portuguesas. Cabe agregar aquí que, en una conversación mantenida con uno de los principales investigadores portugueses del Estado Novo, Álvaro Garrido, el autor nos indicó que, en su país, la planificación había sido un fenómeno más práctico que teórico, no existiendo, por consiguiente, apenas reflexiones sobre esta práctica. La apreciación de este autor corrobora perfectamente lo observado en las publicaciones lusas de la época.

[201] Sobre el sistema corporativo, recuérdese la parte del presente trabajo en que se abordó, de forma general y sintética, esta cuestión.

[202] Raul da Silva Pereira no abandonó sus reflexiones sobre la planificación aquí. En 1954 volvería a publicar otro artículo llamado «A planificação e os sistemas económicos» en que, nuevamente, expone la complementariedad existente entre plan y mercado. Este texto constituye también un buen ejemplo de la circulación, entre algunos economistas portugueses, de las ideas de autores extranjeros, recogiendo referencias, por ejemplo, de los renombrados economistas austriacos Mises y Hayek y, también, del francés François Perroux.

que los autores estaban informados acerca de la proliferación de programas económicos en diferentes países de economía capitalista. Así, se puede leer casi al inicio que «las formas modernas de intervencionismo […] constituyen, pues, modalidades de dirigismo de que se sirven los gobiernos de los estados capitalistas para controlar, tanto como posible, la marcha de la economía en armonía con los objetivos trazados para su política». El artículo da a conocer que los autores habían interpretado a la perfección el sentido del plan y, consiguientemente, habían captado el porqué de su implantación. En el texto se valora positivamente el plan y, al mismo tiempo, se reconoce el carácter modesto de sus pretensiones. En palabras de los propios autores, «por la naturaleza de gran parte de las inversiones en él incluidos que ocupan los primeros lugares en el orden de prioridades que normalmente se establecen para nuestra economía de producción, él [el I Plan] constituye un elemento de valor en nuestra Política Económica» (Guedes Lebre, Nascimento y Moreira, 1953, p. 3).

La *Revista de Economia* volvió a incluir, tan solo un año después, en 1954, un texto que, en realidad, se trataba de una conferencia que había sido pronunciada en 1953 por uno de los más célebres economistas del desarrollo en el ámbito latinoamericano, el brasileño Celso Furtado. Este, explicando los porqués de la irrupción y posterior generalización de la programación como un instrumento para alcanzar el desarrollo económico, abundaba en las razones de la necesidad de la planificación. Así, Furtado decía que «el gran interés que viene despertando el problema de la planificación económica es solo un aspecto de la preocupación creciente en torno al desarrollo y de las posibilidades de intensificar su ritmo». A continuación, el economista incidía en la complementariedad entre el recurso a la planificación y la acción de la iniciativa privada. A su entender, «la coordinación de las inversiones, que es la espina dorsal de la planificación, es perfectamente compatible con la organización privada de la producción» (Furtado, 1954, pp. 23-24).

A pesar de que, en general, tal vez por ser una práctica extendida en numerosos países capitalistas, el recurso a la planificación gozó de una buena acogida, también hubo voces críticas acerca del modo en que determinadas estrategias de desarrollo económico empezaban a ser conducidas. Una muestra de esta línea crítica se halla en Moura[203] (1956, pp. 119-189). Este autor ponía el acento en las consideraciones sociales y en la necesidad de redistribución de cualquier plan digno. A su juicio, no podía aceptarse una línea de desarrollo que únicamente privilegiase, sin ningún tipo de consideración social aneja, el crecimiento económico.[204] El autor condenaba vehementemente los modelos de crecimiento que nacen sin voluntad redistribuidora, despreocupados ante las condiciones materiales y culturales de las personas

[203] Francisco Pereira de Moura (1925-1997) fue tal vez el más reputado economista portugués de la segunda mitad del siglo XX. Figura central entre la pléyade de economistas que emergieron desde la década de 1950 en su país, a él se deben varios trabajos clave para la comprensión de la estructura económica portuguesa de la época.

[204] Antes nos ocupamos de los términos *crecimiento* y *desarrollo* y de las controversias existentes en torno a ellos. Las sensibilidades de los autores son variadas, fluctuando entre los que los utilizan de manera indistinta y los que establecen diferencias, considerando, tal como Pereira de Moura, que el vocablo *desarrollo* no se circunscribe únicamente al mero campo económico, sino que, adicionalmente, incorpora elementos de naturaleza extraeconómica. Esta concepción comportaría, por ende, un abanico más amplio y diverso de atributos.

más desfavorecidas. Con toda probabilidad, la crítica del autor emergía entonces por la insignificante sensibilidad social que la planificación de su país exhibía en los años cincuenta.

Conforme la aplicación del I Plan avanzaba y, en paralelo, los trabajos preparatorios del II Plan hacían lo propio, la planificación seguía atrayendo la atención de algunos autores. En 1957, se publicó un trabajo de un economista extranjero, el noruego Ragnar Frisch.[205] Incidiendo en la colosal popularidad que la planificación tenía en el mundo, el autor decía que esta era entonces una cuestión de gran actualidad en un gran número de países subdesarrollados de Asia y África, así como en otros estados opulentos de Europa. A continuación, agregaba que «simultáneamente, la obtención de resultados rápidos es esencial.[206] No solo el pueblo reclama un progreso rápido sino también determinadas circunstancias imponen que se camine con rapidez» (Frisch, 1957, p.1). Asimismo, coincidiendo con el juicio de Francisco Pereira de Moura, el economista noruego argumentaba que «más allá de los conceptos de interés, dividendos, cotizaciones, moneda, disponibilidades líquidas, etc., tenemos que considerar otros conceptos, tales como las necesidades del hombre, la alimentación, el vestuario, servicios de salud y los medios reales de alcanzarlos» (Frisch, 1957, pp. 1-2). Finalmente, además de encontrar algunas particularidades de la programación económica noruega, en el artículo se ponen de manifiesto las principales fases inherentes a la labor planificadora.

A lo largo de 1957, la *Revista de Economia* publicaría más trabajos sobre nuestra temática. En un sucinto artículo, A. Costa Leal (1957, pp. 74-78) acometía unas observaciones sobre el «Central Planning Bureau» holandés.[207] Abundando en la idea de la fama que la planificación portaba, Costa Leal expresaba que «se puede decir, sin recelo de errar, que los sistemas y métodos de planificación económica son hoy objeto de estudio e interés en todos los países del globo». Además, en un ejercicio no siempre usual de reconocimiento de los logros del *adversario* por excelencia, Costa Leal indicaba que «para eso [para que la planificación hubiese suscitado un interés desmedido], diversos factores han concurrido, no siendo de menos importancia los resultados verdaderamente espectaculares alcanzados por las economías planificadas» (Leal, 1957, p. 74). A continuación, incidiendo en otra persuasión que se hallaba muy extendida en aquella época, el autor aludía a la necesidad de actuación e intervención del Estado en la vida económica, siendo su intensidad, con todo, objeto de controversia y debate entre los economistas. Finalmente, Costa Leal dirigía encomios al organismo holandés, ensalzando su relevancia para la pujanza económica de ese país y agregando que «se puede decir, sin recelo de exageración, que los éxitos alcanzados en la reconstrucción económica de

[205] Este autor recibiría el Premio Nobel de Economía en 1969 junto con otra figura fundamental para los estudios sobre modelos matemáticos y econométricos aplicados a la planificación, el holandés Jan Tinbergen.

[206] El atributo de la «rapidez» asociado al proceso planificador reaparece en este artículo. Tal vez sea conveniente recordar que, como se señaló en su momento, la voluntad de crecer y desarrollarse *rápidamente* impregnó también las estrategias ideadas y seguidas en los países ibéricos. En ocasiones, el estudioso tiene la sensación de que Portugal y España, después de un letargo secular que había acentuado la divergencia respecto a los países más opulentos, asumieron e interiorizaron la impostergable necesidad de recuperar posiciones y, consecuentemente, de articular políticas económicas cuyos efectos positivos se manifestasen con esa celeridad anhelada.

[207] La principal figura asociada a esta entidad es, una vez más, Jan Tinbergen. Tal como se expuso con anterioridad, este economista holandés había visitado Lisboa en los meses previos a la promulgación del I Plan de Fomento. Existía en Portugal, al menos en ciertos medios académicos, un conocimiento de la actividad que se llevaba a cabo en ese importante organismo planificador.

Holanda se deben en gran parte a la colaboración establecida y al ambiente creado por este organismo» (Leal, 1957, p. 78).

Pocos meses antes de la promulgación del segundo de los planes, la misma revista recogió otro texto de A. Costa Leal titulado *Requisitos para uma política de desenvolvimento económico* en el cual se incide en la relación entre la planificación y el desarrollo económico. Por un lado, una de las dimensiones más destacadas se relaciona con los éxitos que, en opinión del autor, la planificación socialista había cosechado hasta entonces. Costa Leal también dejaba claro, con todo, que no se debía incurrir en el error de confundir y difuminar un modelo planificador en el otro. Así, mientras que en los países socialistas la planificación es rígida, en las economías capitalistas debe obedecer a criterios de mayor ductilidad y flexibilidad. Por otro lado, en el texto se alude también a una cuestión importante: la búsqueda de armonizar las directrices planificadoras con la iniciativa privada. Tal como se expone:

> De los varios problemas ligados a la política de las inversiones, debe ser destacada una cuestión: es la necesidad que existe de una íntima colaboración entre las entidades responsables por la planificación económica y las empresas encargadas de efectuar las inversiones proyectadas. Sin tal colaboración, y queriendo que se mantengan los principios de la libre iniciativa, el cumplimiento del plan, en el sentido más favorable a los intereses del país, se presenta, sin duda, muy aleatorio (Leal, 1958, p. 56).[208]

Para concluir esta presentación de los artículos portugueses más descollantes del sexenio del I Plan, es conveniente hacer referencia a un texto de 1958 del economista Xavier Pintado. El autor se interrogaba entonces sobre las patentes divergencias entre los países meridionales y los septentrionales en el contexto europeo, procurando inquirir las principales razones subyacentes a tal asimetría. A su juicio, la moderada tasa de formación de capital y una relación capital-producto poco favorable constituían dos de los principales motivos que se escondían detrás de ello. La formación de capital reaparecía, pues, como un elemento de importancia decisiva en cualquier política de desarrollo (Pintado, 1958, p. 19).

Resulta interesante para esta investigación que Xavier Pintado señalase España como un país excepcional por no haber entrado todavía en la senda planificadora. En sus propias palabras, en relación con el atraso español, «España es el único país [de la Europa meridional] que no dispone aún de un plan en forma, habiéndose dispersado su política de inversión por una serie de proyectos parciales de cuya falta de coordinación se ha resentido vivamente el

[208] En el marco de la planificación indicativa propia de las economías mixtas, esta es una cuestión harto compleja y delicada. ¿Hasta qué punto llega el grado de influjo o incluso de coerción que el Estado puede/debe ejercer sobre las empresas privadas? ¿Es lícito y deseable que la interferencia pública condicione notoriamente la acción privada? Atendiendo a los principios ideológicos que sustentaron los dos regímenes considerados, parece indudable colegir que el Estado sí estaba capacitado e incluso obligado a condicionar la iniciativa privada. El límite tolerable de dicha intromisión permanece, con todo, definido de una manera vaga e imprecisa.

equilibrio de su expansión».[209] Adicionalmente, las deficiencias inherentes al ejercicio planificador de los años cincuenta atraían la atención del economista, apelando a una impostergable necesidad de mejora para lograr unos resultados más satisfactorios (Pintado, 1958, p. 57).[210] Finalmente, en el artículo se hallan algunos comentarios relativos al plan de fomento que iba a concluir en breve (I Plan de Fomento) y, al mismo tiempo, al nuevo programa cuyo arranque tendría lugar al año siguiente (II Plan de Fomento). Precisamente, este último es el programa que a continuación se va a abordar.

3.2 EL SEGUNDO PLAN DE FOMENTO (1959-1964)

3.2.1 El tránsito hacia la segunda experiencia planificadora lusa: elementos de continuidad y necesidades de adaptación

El Segundo Plan de Fomento fue diseñado para aplicarse durante un periodo idéntico al plan previo: seis años. Cuando, al analizar el I Plan, se aludía a la relevancia que los organismos rectores de la planificación (o, como se denominaba en Portugal, la *orgânica*) tenían en todo lo relativo a su concepción y estructuración, se mostró que, en sus albores, los planes de fomento portugueses no disponían de unas entidades creadas ex profeso para las funciones relacionadas con esta materia. Puede inferirse, por ende, que la necesidad de iniciar la elaboración de planes excedió la capacidad organizativa del Estado Novo para articular entidades expresamente ideadas para este objetivo. Con el paso de los años, empero, el armazón institucional planificador conoció una mejora sustancial. De hecho, el periodo correspondiente al segundo de los planes constituye la fase más fecunda de estas mudanzas, ya que en ella se operaron los cambios organizativos más importantes de toda la etapa planificadora portuguesa.[211]

La primera reforma notable advino con la promulgación, en noviembre de 1957, del Decreto Ley n.º 41 383, que instituyó la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, que, a su vez, comprendía la Inspección Superior del Plan de Fomento. Esta, que entró en funcionamiento en 1958 (el último año de ejecución del I Plan), tenía entre sus incumbencias más destacadas las siguientes: reunir la información proveniente de los diversos ministerios con vistas a elaborar los planes de fomento, acompañar la ejecución de los diferentes planes,

[209] La publicación de este texto coincide cronológicamente, en el contexto de la política económica del franquismo, con el tradicionalmente denominado «Bienio pre-estabilizador» (1957-1959). Aún no se había promulgado, por tanto, el Plan de Estabilización y, como bien apunta Pintado, los contornos del primer plan español solo se barruntaban de forma muy tenue y difusa. Aun coincidiendo, en líneas generales, con lo señalado por este autor, las medidas tomadas en este periodo resultaron relevantes para la planificación posterior, tal como ya se ha explicado.

[210] Entre estos, según la concepción del autor, la planificación italiana ocupa un lugar destacado. En su opinión, «el plan de desarrollo económico en Italia [el célebre e influyente Plan Vanoni (1955-1964)] es sin duda el más completo como concepción y el más perfecto como modelo de programación» (Pintado, 1958, p. 57). Entre los principales objetivos del plan italiano, la voluntad de combatir el atraso imperante en el sur del país, el *Mezzogiorno*, ocupó un lugar central.

[211] Como se verá, el primero de los organismos referidos fue creado con anterioridad a la promulgación del II Plan. El hecho de incluirlo aquí se debe a que, a pesar de haber comenzado a funcionar durante la ejecución del I Plan, su incidencia fue más evidente sobre su sucesor.

centralizando estudios relativos a ellos y emitiendo informes sobre su realización e informar sobre los planes de desarrollo aplicados en otros países. Posteriormente, con la intención de reforzar la comunicación entre la Inspección Superior del Plan de Fomento y los varios ministerios y Secretarías de Estado involucrados en la planificación, fue creada, en octubre de 1959, la Comisión Interministerial del Plan de Fomento. Esta, que surgió en el seno de la Presidencia del Consejo, reforzó la labor asignada a la Inspección que se acaba de indicar.

Pasado el ecuador del II Plan, se dio uno de los pasos más importantes en el proceso de perfeccionamiento de la *orgânica* planificadora lusa. El Decreto Ley n.º 44 652, de octubre de 1962, posibilitó la aparición del Consejo de Ministros para los Asuntos Económicos (que incorporó el Consejo Económico y el Consejo de Ministros para los asuntos externos) a quien incumbió la definición y coordinación de la política económica nacional. Dependiente de este Consejo, fue creado el Secretariado Técnico de la Presidencia del Consejo, que integró la Comisión Interministerial del Plan de Fomento, pasando esta a denominarse Comisión Interministerial de Planeamiento e Integración Económica. Una de las atribuciones más destacadas del mentado Secretariado era la preparación de los proyectos de los planes de fomento. Cabe concluir indicando que, a través de estas reformas, la Inspección Superior del Plan de Fomento, surgida cinco años antes, se extinguía.[212]

A semejanza de lo ocurrido en el primer plan, el presente también llevó asociado un proceso legislativo que, finalmente, condujo a su aprobación a finales de noviembre de 1958. Atendiendo a las fechas en que las preceptivas consultas y formalidades se dieron, se infiere que los trabajos que favorecieron la elaboración del plan se realizaron con más antelación que el plan precedente. Un primer aspecto diferenciador viene definido por la existencia de un amplio «Proyecto del II Plan de Fomento (1959-1964)», que, acompañando la propuesta de ley del plan (de 10 de abril de 1958), presentaba las directrices y objetivos del programa, tanto para la metrópoli como para las colonias. De modo análogo a lo que había sucedido en los meses previos a la aprobación del primer plan, los procuradores de la Cámara Corporativa y los diputados de la Asamblea Nacional emitieron sus opiniones sobre el proyecto del plan a través de diferentes pareceres y discusiones. Tras las incorporaciones de las propuestas efectuadas por procuradores y diputados que intervinieron en la discusión del proyecto, el 25 de noviembre de 1958 se dio luz verde a la aprobación del segundo de los cuatro planes ejecutados por el Estado Novo.

Tal como en su predecesor, la estructura del II Plan se organiza en dos grandes bloques que, respectivamente, se ocupan de la metrópoli y las colonias. Asimismo, atendiendo al contenido, los ámbitos en los que el plan se centra exhiben una patente continuidad en relación con el primer plan. Adoptando una aproximación muy general, el II Plan se detiene más que su

[212] Los sucesivos cambios y adaptaciones realizados en el seno de las entidades programadoras traslucen las necesidades de adecuación a los nuevos desafíos que la labor planificadora comportaba. Todo ello muestra que el edificio institucional que se originó desde los años cincuenta distó de estar claramente delimitado *ab initio*. Como ya se ha visto, la realidad fue, en lo que atañe a este asunto, sensiblemente distinta en España. No se pretende decir que no hubiese cambios organizativos a lo largo de la etapa planificadora española, pero, a diferencia de Portugal, España dispuso de más tiempo para incorporar o, directamente, *copiar* modelos provenientes del extranjero (Francia) e introducirlos en el país (Sánchez Sánchez, 2006, pp. 165-166).

predecesor en los asuntos abordados, incorporando, a su vez, algunas nuevas sensibilidades y preocupaciones.

El preámbulo que inaugura el Segundo Plan de Fomento contextualiza de modo relativamente amplio la filosofía que lo define y fija sus principales objetivos.[213] Entre los aspectos más importantes de dicho proemio, aquí se advierte que la economía portuguesa se encontraba plenamente integrada en la economía capitalista y que, por consiguiente, en un sistema económico como el imperante en Portugal, en que la multitud de empresas privadas constituían su base, un plan indicativo no podía ser inflexible.[214] Este debía ser, pues, un instrumento de previsión para el periodo considerado. En estrecha relación con lo expuesto, se lee también en el presente preámbulo que «al gobierno compete tomar las grandes decisiones estratégicas de la actividad económica nacional; a las empresas pertenece la multiplicidad de las decisiones tácticas concretas» (Presidência, 1959a, pp. 4-5).

En cuanto a los objetivos generales y fundamentales del programa, se establecen los siguientes: la aceleración del ritmo de incremento del producto nacional, la expansión del nivel de vida de los portugueses, la ayuda a la resolución de los problemas del empleo y la mejora de la balanza de pagos. Asimismo, se vuelve a recordar la necesidad de la prudencia en las expectativas teniendo en cuenta las limitaciones materiales y financieras existentes. Así:

> El Gobierno, en la definición de los términos realistas y concretos de una política de crecimiento económico en que, más allá de esquemas ambiciosos, es necesario considerar las aspiraciones de lo deseable con las limitaciones de lo posible, tiene plena responsabilidad para con el País y espera que cada uno en su puesto de trabajo cumpla su deber (Presidência, 1959a, p. 6).[215]

[213] Los pasos legislativos antes señalados aparecen aquí comentados. Únicamente considerando los estudios acometidos por los procuradores de la Cámara Corporativa, se observa que este órgano elaboró tres pareceres generales y seis pareceres subsidiarios (centrados en temas más específicos del plan). Conforme el proceso planificador del Estado Novo se fue desarrollando, los trabajos y estudios que este generó se incrementaron de forma muy notable. Esto constituye una muestra de que, con todas las deficiencias que puedan ser advertidas en la filosofía planificadora de los dos países considerados, las preocupaciones y anhelos recogidos en los planes dieron lugar a profundos y prolijos análisis de las realidades económicas portuguesa y española.

[214] En la labor planificadora, esta cuestión reviste una importancia que no se debe preterir. En general, a partir de las fuentes de que disponemos para el estudio de esta materia durante la época considerada, se observa una asunción de la dificultad que el proceso planificador entraña. Teniendo esto en cuenta, la actitud adoptada en este preámbulo parece bastante sensata y prudente, pues un plan económico de estas características debería ser encarado con cierta flexibilidad, estableciendo metas que, en lugar de suponer objetivos rígidos, funcionasen como referencias orientativas.

[215] Este párrafo que cierra el preámbulo exhibe, como mínimo, dos ideas de suma importancia. Por una parte, evidencia el problema inherente a la delimitación de cualquier medida de política económica, es decir, la concretización de unos objetivos a partir de la existencia de unos medios limitados; por otra parte, aquí también se observa que el relevante papel atribuido a la acción estatal por parte del Estado Novo continuaba siendo central, actuando, así, como una suerte de árbitro que debía fijar y orientar la actividad individual de las empresas portuguesas y, en última instancia, la de todos los trabajadores que integraban la economía nacional.

3.2.2 El desarrollo de la economía metropolitana: intensificación de las propuestas previas y cierta ampliación de los objetivos

La parte del plan referente a la economía metropolitana está constituida por cinco grandes dominios: agricultura, silvicultura y ganadería; pesca, industrias extractivas y transformadoras; electricidad; transportes y comunicaciones y, finalmente, investigación y enseñanza técnica. Estos cinco ámbitos principales tienen, a su vez, varias líneas definidas por diferentes subsectores.[216]

La **política agraria** está definida por ocho grandes vectores, pudiendo observarse que, en bastantes casos, los proyectos no muestran sino una clara continuidad con respecto a preocupaciones y objetivos inveterados, estando muchos presentes en el plan previo. Las ocho líneas de actuación de esta política son las siguientes: hidráulica agrícola, repoblación forestal, reorganización agraria, defensa sanitaria de plantas y animales, mejoras agrícolas, almacenamiento de productos agrícolas, caminos rurales y abastecimiento de agua a las poblaciones rurales.

El ámbito relativo a la hidráulica agrícola tiene en el plan de regadío del Alentejo su principal línea de acción. Esta región del Portugal meridional era, por tanto, la indiscutible protagonista en lo concerniente a este epígrafe. En el plan se explica que los problemas asociados a la insuficiencia de los recursos hídricos de la región (poca lluvia y mal distribuida a lo largo del año) exigían la creación de sistemas hidráulicos, deseando construirse, así, tres obras que satisficiesen esta necesidad. Aparte de querer potenciar cultivos eficientes que se adaptasen a las exigencias de la demanda, también se tiene en cuenta el mayor protagonismo que las actividades industriales estaban adquiriendo en el país. En este sentido, se explicita el fuerte vínculo entre los ámbitos agrario e industrial. Por ello, los planificadores portugueses admitían que:

> Caminando cada vez más la agricultura para la explotación de tipo industrial –más remuneradora para el empresario, permitiendo pagar salarios más elevados y conduciendo a mayores producciones unitarias (indispensables para satisfacer las necesidades de las poblaciones)–, se tendrá que optar, más tarde o temprano, por la práctica de otros cultivos que, además de conducir a rendimientos más favorables de la explotación agrícola, proporcionen materia prima para otras industrias a establecer; estas son, por otro lado, necesarias para absorber la mano de obra que, poco a poco, irá siendo dispensada por la agricultura (Presidência, 1959a, p. 14).[217]

[216] Tal como se ha ido manifestando, la complejidad y ambición de los programas portugueses fue *in crescendo*. Por esta razón, carece de sentido abordar todos los proyectos incluidos en los planes con todos sus pormenores, pues, además de convertirse en un ejercicio tedioso, conduciría a un análisis extensísimo de estos. La pretensión es, por ende, más modesta, procurando poner de relieve los aspectos más destacados de las líneas de actuación seguidas, intentando advertir las continuidades con respecto a los planes precedentes y, simultáneamente, atendiendo a las vías a seguir en el futuro.

[217] Aquí afloran dos cuestiones centrales que estaban emergiendo en la década de 1950 en el país: por una parte, el paulatino predominio de la industria, que, a la postre, acabaría por ir en detrimento de la inveterada

Como muestra de la trascendencia de las obras integrantes del plan de regadío del Alentejo, se recogen una serie de efectos indirectos que también repercutirían sobre la región: el ordenamiento hidráulico; el correcto abastecimiento de agua, particularmente para el consumo humano; el aprovechamiento de la electricidad, en el cual jugaban un papel crucial las centrales hidroeléctricas; la mejora de las vías de comunicación, permitiendo que la movilidad de las personas fuese más simple y que el transporte de mercancías fuese más rápido; la extensión del ferrocarril; la utilización de ciertos ríos para la navegación fluvial y, finalmente, el funcionamiento de nuevas industrias que dependiesen de la agricultura.[218]

Los dos siguientes puntos de la política agraria, bastante modestos en extensión, son la repoblación forestal y la reorganización agraria. En el primer caso, el II Plan se limita, en esencia, a establecer diferentes áreas geográficas del Portugal metropolitano (continente e islas) para, posteriormente, fijar las especies arbóreas que se deberían cultivar y potenciar en dichas zonas. Aun así, el epígrafe no se circunscribe a estas especies, contemplando también otras obras que mejorarían la calidad de vida de los campesinos del país (pistas rurales, construcciones vinculadas a tareas agrícolas, etc.). En lo referente a la reorganización agraria, los planificadores proponían, por una parte, continuar con las iniciativas comenzadas durante la ejecución del Primer Plan de Fomento y, por otra, iniciar un proceso de parcelación de terrenos que debía favorecer la instalación de personas en casales agrícolas. Cabe señalar que estas propuestas son análogas a lo que estaba haciendo el franquismo durante esa misma década con proyectos como, por ejemplo, el Plan Badajoz.

Una novedad con respecto al primer plan es la inclusión de la defensa sanitaria de plantas y animales (Presidência, 1959a, pp. 27-41). Tal como se plantea en el presente programa, el tratamiento de la flora y la fauna, al igual que otras vertientes de la política agraria, dejaba patente el atraso portugués en relación con otros países. Ante tal escenario, el plan articula medidas de diversa índole conducentes a mejorar tales deficiencias. Entre estas, destacan las encaminadas a la formación de personal técnico y la instalación de centros relacionados con el cuidado y tratamiento de la flora del país. De forma semejante, este epígrafe también incluye medidas orientadas hacia el cuidado y la defensa sanitaria de los animales (vacunaciones, campañas de saneamiento y de prevención de plagas, etc.).

preponderancia agrícola; por otra parte, también como proceso vinculado a este, la intensificación de la emigración, que, en buena medida, contribuiría a engrosar las filas de las actividades industriales, tanto en el interior del país como en el extranjero.

[218] Después de mencionar los beneficios que el plan de regadío originaría, se incide en la idea subyacente a la planificación, o sea, la de su concepción global. Así pues, el plan de regadío «se integra plenamente en el moderno concepto de las grandes planificaciones regionales integrales, en las cuales se contempla y procura resolver el complejo conjunto de problemas ligados al desarrollo económico de todo un espacio regional» (Presidência, 1959a, p. 19). A pesar de esta sensibilidad para con el Alentejo, es necesario recordar que la cuestión regional aún tardaría en ser abordada en su conjunto, es decir, acometiendo una consideración de la totalidad del país.

Entre las tareas orientadas a las mejoras agrícolas,[219] las dimensiones de más relieve se vinculan, por una parte, a la concesión de créditos agrícolas para que los agricultores pudiesen adquirir maquinaria y acceder a la propiedad de la tierra y, por otra, al almacenamiento y conservación de los siguientes productos agrícolas: el arroz, el trigo, las patatas, los higos, los plátanos, el aceite y el vino.[220] El hecho de que estos sean los productos explicitados en el plan, todos ellos relacionados con la alimentación humana, se explica por la consideración de su carácter esencial. Por este motivo, todos debían ser garantizados a la generalidad de la población portuguesa.

Otro de los aspectos abordados es el de las vías de comunicación de las áreas rurales.[221] Durante el periodo de ejecución del plan, se preveían construir 2 700 kilómetros de carreteras y caminos. Además, también se contemplaba la reparación de otros 2 250 kilómetros. El principal objetivo de esta inversión era atenuar la distancia existente entre las zonas urbanas, generalmente dotadas de una mejor red viaria, y las rurales, más distantes de los núcleos de mayor dimensión y peor comunicadas. Asimismo, dado el peso que el transporte, particularmente el terrestre, presentaba en los planes económicos estudiados, es comprensible que la voluntad de mejorar los caminos rurales del país ocupase un lugar preferente en los ejes de actuación del Estado Novo. Tal como se aprecia, el siguiente cuadro del II Plan manifiesta con claridad que los distritos más beneficiados se sitúan en el interior, particularmente en el área nororiental del Portugal continental.

Tabla 3.2. Inversiones destinadas a los caminos rurales por distrito (en *contos*)

Bragança	50 811	**Castelo Branco**	25 628
Viseu	49 408	**Oporto**	23 961
Guarda	44 289	**Beja**	20 999
Vila Real	43 081	**Lisboa**	19 938
Leiría	42 518	**Funchal**	19 113
Coímbra	40 611	**Setúbal**	16 323
Faro	36 659	**Ponta Delgada**	15 053
Aveiro	36 342	**Portalegre**	12 717
Santarém	35 811	**Horta**	5 425
Braga	33 830	**Angra do Heroísmo**	5 017
Viana do Castelo	30 838	**Évora**	3 238

Fuente: Presidência, 1959a, p. 57

[219] Adoptando una organización un poco extraña, el plan divide en dos puntos diferentes las iniciativas relacionadas con el almacenamiento de los productos del campo portugués. El segundo punto, compuesto por un escueto párrafo, se limita a indicar las fuentes de financiación implicadas en las labores de almacenamiento.

[220] Si se desean consultar las particularidades de los almacenamientos individualizados de estos productos, léase a partir de la página 42 del plan.

[221] En principio, la inserción de este epígrafe en el primer bloque del plan puede suscitar extrañeza. Su inclusión aquí puede justificarse, tal vez, por su referencia a las áreas rurales. Aun así, se podría haber optado por incluirla en el cuarto bloque del plan, es decir, el correspondiente a «transportes y comunicaciones».

En el lugar postrero de este bloque dedicado a agricultura, silvicultura y ganadería, el abastecimiento de agua a las poblaciones rurales se erigía en un objetivo fundamental.[222] Este punto guarda correspondencia con lo explicado en el epígrafe anterior, puesto que aquí también se exhiben las patentes diferencias que había, en lo concerniente a la satisfacción de las necesidades básicas, entre la ciudad y el campo.[223] Esta distancia existente entre las dos áreas referidas, «consecuencia de las tendencias económicas y sociales de la civilización del siglo XX» (Presidência, 1959a, p. 58) debía ser abordada por parte del gobierno, siendo menester articular medidas tendentes a aminorar esos indeseados desequilibrios. Para los planificadores, el adecuado abastecimiento de agua en el rural debería, por una parte, contribuir al mejor desarrollo de las actividades agrarias y, por otra, incidir positivamente sobre la industria. Así, como se ve, la agricultura y la industria, lejos de ser antagónicas, debían desarrollarse «paralela y armoniosamente a través de formas de colaboración que aseguren la prosperidad de todo el complejo económico nacional» (Presidência, 1959a, p. 58).

El segundo capítulo del plan se relaciona con los siguientes campos: **pesca, industrias extractivas y transformadoras**. Habiendo una reconfiguración de la organización de los sectores respecto al primer plan, este conjunto incluye, en líneas generales, estos tres ámbitos: la pesca, la minería y la industria. La extensión y profundidad con que cada dominio es abordado difiere de manera ostensible, siendo el sector secundario el principal protagonista de este grupo.[224] Por este motivo, se otorgará un mayor relieve a la dimensión industrial.[225]

En lo relativo a la **pesca**, el programa se centra, especialmente, en dos aspectos: por una parte, en las modalidades y especies que, de forma destacada, atraían la atención de los planificadores portugueses; por otra, en la obligatoriedad de ampliar la capacidad pesquera nacional. En el primer caso, los tipos y especies a los que se concede una especial importancia son la pesca del bacalao, de arrastre, de la sardina,[226] de la ballena, del atún, la «local» y la de

[222] Reparando en el aspecto del abastecimiento de agua a los portugueses, no es posible quedar indiferente ante la magnitud del problema en el país. Según se expone en el plan, «el elevado número de aglomerados poblacionales que están en estas condiciones [núcleos de más de 100 habitantes sin abastecimiento de agua] –cerca de 11 000 en el continente y en las Islas Adyacentes– no permite la compleja ejecución del programa en el periodo de vigencia del II Plan de Fomento; se prevé, con todo, que sea posible asegurarlo en un periodo de 18 años, o sea, la duración de tres planes de fomento» (Presidência, 1953, p. 59). El acceso a un bien tan básico como el agua seguía siendo, a finales de los años cincuenta del siglo pasado, un grave problema en muchas zonas de Portugal, especialmente en las áreas rurales más remotas. Este fenómeno particular ofrece una elocuente imagen del grado de desarrollo del país y, paralelamente, invita a reflexionar sobre la viabilidad de alcanzar metas muy ambiciosas (por ejemplo, la apuesta por determinadas industrias punteras) cuando, como se ve, algunas de las necesidades más elementales aún no podían ser satisfechas por muchos habitantes del país.

[223] Abundando en el asunto del acceso al agua potable, en un trabajo orientado hacia la red de carreteras y caminos en el contexto de la preparación del II Plan, se halla un retrato muy vivo y duro de las condiciones de miseria que golpeaban a determinadas zonas rurales del país. Según se lee, «existen aún muchos portugueses, en aldeas remotas de Trás-os-Montes, por ejemplo, bebiendo el agua de los riachuelos del invierno o disputándosela a los animales domésticos en verano». Consúltese en ANTT/AOS/CO/5E3, C.1.

[224] Algunas actividades industriales que en el primer plan constituían capítulos independientes (siderurgia, petróleos, fertilizantes, celulosa, etc.) pasaron a estar integradas en este gran conjunto.

[225] Para conocer la atmósfera que, en materia industrial, existía en Portugal a finales de los años cincuenta, es recomendable ver los trabajos presentados en el II Congreso de la Industria Portuguesa (1957).

[226] En relación con la sardina, recuérdese la extraordinaria importancia que la hojalata tenía para la distribución y comercialización de este producto. Como se vio, el primer plan incluía un capítulo exclusivo de la hojalata donde se indicaba que, entre otras funciones, esta era principalmente destinada a la industria de las conservas de pescado.

ostras y otros bivalvos y crustáceos.[227] Atendiendo al anhelo de ampliar la capacidad pesquera, la principal medida articulada consistía en la financiación de barcos de mayor dimensión que permitiesen mejorar sus labores.

En cuanto al breve apartado relacionado con la **minería**, una primera parte centrada en el fomento minero explica los propósitos concernientes a estas actividades y explicita las particularidades relativas a la explotación de ciertos productos (oro, antracitas, plomo, etc.). La segunda parte alude a la producción de uranio metálico y se refiere a las fuentes de financiación incumbidas en esta materia, donde participarían la Junta de Energía Nuclear, los capitales privados de la industria nacional de esta especialidad y otros capitales privados extranjeros, la Agencia Internacional de Energía Atómica y, por último, otras fuentes de financiación públicas y privadas no especificadas.[228]

Las **industrias** definen el grueso del segundo capítulo del plan, que presta atención a los siguientes aspectos: principales subramas secundarias, su clasificación y el proceso de reorganización industrial que se pretendía acometer. Dentro de la industria, se le otorga un papel relevante a las «industrias básicas», en las que se incluyen la siderurgia, el petróleo y sus derivados, la química y la celulosa e industrias del papel. Estas, como ya se señaló, conformaban capítulos independientes en el I Plan; en contraste, ahora aparecen subsumidas en un grupo más amplio.

La siderurgia (la «reina de las industrias») lleva consigo la mejora de algunos proyectos provenientes del pasado y, simultáneamente, la inclusión de otros formulados para el periodo de aplicación del plan.[229] Más allá de las abundantes cuestiones técnicas e ingenieriles que se integran aquí, el epígrafe correspondiente a la siderurgia tiene como principal protagonista el complejo industrial situado en Seixal, distrito de Setúbal, lo que constituye una muestra expresiva de que los principales proyectos industriales, tal como sucede en otras subramas secundarias, se encontraban en el litoral del país.

En lo que toca a la industria de petróleos, se preveían ampliaciones de algunas refinerías ya existentes (la de Cabo Ruivo) y, adicionalmente, la construcción de otras instalaciones, situadas una de estas en el Portugal continental (Matosinhos) y las otras dos en los archipiélagos de Madeira y Azores (en Funchal y Ponta Delgada, respectivamente).[230] En este sector, se cita

[227] Si se desean consultar las particularidades de los diferentes tipos de pesca, véase entre la página 62 y la 68 del plan.

[228] Sobre este tema, es pertinente hacer dos consideraciones. Por una parte, se observa una voluntad de caminar hacia una mayor apertura al extranjero, sentando las bases para que la inversión foránea penetrase en este sector; por otra, se debe tener presente que la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) había sido recientemente creada, siendo este uno de los organismos más importantes que definieron el proceso de construcción europea después de la Segunda Guerra Mundial.

[229] También en el epígrafe de la siderurgia se incluyen alusiones a cuestiones bastante técnicas del sector. No es procedente profundizar en estos aspectos, pues quedan fuera del ámbito económico.

[230] Según se da a conocer, la empresa Shell iba a construir en Funchal una terminal oceánica cuya finalidad primordial sería el abastecimiento de la navegación de largo curso. A continuación, el plan explica que se aprecia un descenso del número y tonelaje de los transatlánticos que llegaban a Funchal por culpa de la pequeñez del muelle y de la imposibilidad del abastecimiento de combustibles. Así, una consecuencia de ello era que el turismo del archipiélago de Madeira estaba siendo perjudicado.

de forma explícita la compañía Sacor como la más destacada, de la que se estima que cubría alrededor del cincuenta por ciento del consumo de productos de origen petrolífero en el contexto del II Plan (Presidência, 1959a, p. 76).

El programa aborda también los fertilizantes, manifestándose la voluntad de desarrollar en Portugal la rama de las industrias químicas, particularmente las que utilizaban como materia prima los productos derivados del petróleo. Los planificadores portugueses no eran ajenos a la expansión del sector petrolífero en el contexto mundial, dejando claro que «se trata de un campo industrial en que se ha notado internacionalmente un extenso desarrollo» (Presidência, 1959a, p. 79). El principal proyecto recogido aquí es el relativo a las instalaciones fabriles de la Sociedad Portuguesa de Petroquímica, S. A. R. L. Asimismo, también se alude a la empresa Nitratos de Portugal, que había sido constituida en 1957.

Finalmente, en relación con la celulosa y el papel, el plan subraya la importancia de la exportación de madera de eucalipto para su transformación en pasta de papel. El objetivo de la exportación es, pues, la principal razón para que el plan confiera relevancia a esta rama.[231] Para potenciar esta industria, a la fábrica ya existente se le unirían otras dos cuya construcción debía ser concluida durante el transcurso del plan. En cuanto a la materia prima principal para este sector, las especies arbóreas se referencian explícitamente y se otorga una gran significación a una de ellas, el eucalipto.[232]

En cuanto a su tipología, las industrias transformadoras aparecen divididas, a su vez, en pesadas y ligeras. Las primeras se desglosan en, por un lado, la naval, donde se dice que se estaban desarrollando los estudios conducentes a definir y delimitar el astillero de Lisboa, importante obra que, con todo, aún se encontraba en un estadio incipiente, y, por otro, en la fabricación de automóviles,[233] camiones y tractores, ámbito que se encontraba también en un estado tenuemente definido, debiendo ser más desarrollado en el periodo del plan.[234] A su vez, las industrias ligeras incluyen la fabricación de grano abrasivo y, en un sentido amplio, «nuevas industrias diversas».[235] En el primer caso, se describe muy sucintamente la intención de configurar una sociedad por cuotas lusoalemana destinada a la fabricación de carbonato de

[231] De hecho, en la siguiente página se manifiesta abiertamente el claro interés exportador de este producto porque, conforme se reconoce, el mercado interno solo absorbía una parte escasa de la producción. El contacto con empresas importadoras extranjeras es, asimismo, considerado.

[232] La fiebre generada por la introducción de esta especie en el país era un hecho en aquel entonces. La descripción efectuada, muy clara y directa, alude a la fascinación que el eucalipto suscitó entre las entidades particulares, que, según se dice, se quedaron «seducidas por la riqueza que él ofrece, en contraste con la ofrecida por otras especies». La alta rentabilidad del eucalipto había originado «el establecimiento de norte a sur del País de largas zonas de arborización en que triunfa esta esencia forestal» (Presidência, 1959a, p. 85).

[233] Téngase presente que, en este campo, la economía española pasó a contar con una de las empresas más importantes de los años cincuenta en el país, cuya actividad contribuyó a dinamizar poderosamente el sector del automóvil: la Sociedad Española de Automóviles de Turismo (SEAT).

[234] Las industrias pesadas incluidas en el presente plan ilustran el carácter poco definido y concreto que caracteriza algunos de los proyectos propuestos. Existe el convencimiento de que las industrias abordadas son relevantes para la economía nacional, pero, hasta el momento, los planificadores aún no habían podido concretar pormenorizadamente los pasos a seguir, siendo, por ello, incapaces de fijar objetivos concretos de producción.

[235] En la tónica de lo que se acaba de señalar, el plan reconoce aquí, refiriéndose a ese abanico de nuevas empresas, que no era posible determinar, de una manera precisa, los proyectos asociados a esas compañías. Así pues, es clara la falta de certezas en cuanto a las acciones concretas que se debían poner en marcha.

silicio; en cuanto a las nuevas industrias, la información proporcionada es ínfima, siendo difícil, por tanto, anticipar las futuras elecciones en este campo.

El último gran punto de este capítulo se corresponde con la reorganización industrial. A nuestro juicio, esta es una parte de singular relevancia porque encara la industria, considerada actividad esencial para el desarrollo del país,[236] de un modo más racional; además, aquí es posible entrever algunas de las graves insuficiencias inherentes al sector secundario nacional y, simultáneamente, son expuestas algunas de las líneas de actuación que debían orientar el recorrido del país en este dominio para alcanzar un grado de desarrollo más satisfactorio.[237] En consecuencia, el abanico de medidas ambicionadas es, como se puede comprobar, variado: abaratar el coste de producción, incrementar la competencia, modernizar los procesos tecnológicos, aumentar la calidad de los productos comercializados, etc.[238] Cabe decir, por último, que la inexistencia de objetivos cuantificados y bien delimitados sigue siendo la tónica general. Así, puede leerse, por ejemplo, que «no es posible fijar, en programa de seis años, el grado de incidencia de los procesos de reorganización industrial en los diversos sectores […] y cuáles los encargos de la reorganización y las fuentes previstas para la financiación necesaria» (Presidência, 1959a, p. 92). En este sentido, el plan ofrece una estimación general de «un millón de *contos* […] a gastar en el sexenio en la reforma de algunos sectores de la industria nacional…» y sigue diciendo, exhibiendo a las claras la falta de certezas, que «no es posible, por ahora, adelantar mucho más: solo el estudio de cada modalidad industrial dictará la ley reguladora de su reestructuración en los moldes que le sean adecuados» (Presidência, 1959a, p. 93).

La **electricidad** integra el tercer capítulo del II Plan. Para ello, se procede a la delimitación de tres procesos relacionados con esta fuente de energía: la producción, el transporte y la distribución. En lo que toca a la primera fase del proceso, la producción, se exponen los aprovechamientos hidráulicos cuya ejecución se programaba para el periodo del plan. De estos, dos pertenecen al tramo internacional del Duero (Miranda y Bemposta), otro a las cabeceras de este mismo río (Alto Rabagão) y el último a un afluente del Duero de su margen izquierda (Távora). La construcción de embalses constituye la principal medida para aumentar la producción. En la segunda de las piezas del proceso, la red de transporte, el objetivo del plan era garantizar la conexión entre las centrales productoras de energía eléctrica y los principales centros consumidores. Finalmente, en lo que se refiere a la distribución, se establecen dos grupos: la gran distribución, ejercida por las empresas concesionarias del Estado, y la pequeña, que quedaba bajo responsabilidad municipal.

[236] Como se observa en Moura (1969, p. 20) acerca de la idea que paulatinamente se fue asentando en el seno de la planificación del Estado Novo, «creciendo las industrias, el resto irá detrás».

[237] La apuesta industrializadora del presente plan intensificó el rumbo iniciado en el anterior, en que, como se vio, la importancia conferida a la industria era algo más moderada. Así, se establece que «el II Plan de Fomento, por tanto, más que el Plan antecedente, da mayor realce a la organización de las industrias existentes, que se considera tarea primacial y urgente» (Presidência, 1959a, p. 91).

[238] Es necesario señalar que, aunque existiese una decidida voluntad de mejorar el tejido industrial portugués, había límites que, dadas las características estructurales de la economía del país, no era factible exceder. Concretamente, el plan, al referirse al deseo de alcanzar una dimensión adecuada de las unidades fabriles, indica que esto no implicaría, necesariamente, que solo se optase por la apuesta por grandes concentraciones industriales.

USE

Tabla 3.3. Montantes atribuidos a los tres procesos vinculados a la electricidad (en *contos*)

Producción	2 350 000
Aprovechamientos eléctricos	2 120 000
Ampliación de central térmica	230 000
Transporte	600 000
Distribución	1 645 000

Fuente: Presidência, 1959a, p. 218

El cuarto y penúltimo capítulo desarrolla el tema de los **transportes y comunicaciones**. A pesar de que las continuidades con respecto al plan precedente son muy patentes, el tratamiento de cada rama es, en general, en consonancia con el plan en su totalidad, más dilatado.

El primer apartado, que se relaciona con los transportes ferroviarios, tiene dos principales focos de atención: la red ferroviaria nacional y el metropolitano de Lisboa. En el primer caso, se buscaba, por una parte, mejorar las vías para agilizar el transporte en el interior de Portugal y, por otra, aumentar la dotación de máquinas, trenes y material móvil en general. En lo que atañe al metropolitano de Lisboa, el elevado pormenor con que se detallan los proyectos de su construcción es un indicador inequívoco de la relevancia atribuida a este asunto.[239]

En relación con los transportes marítimos, el programa acentúa la exigencia, ya presente en el I Plan, de expandir la marina mercante nacional. Para los planificadores portugueses, existía una correlación entre la envergadura de la marina mercante y la popularidad del país. Así, se lee que había que «crear nuevas carreras que marquen la presencia portuguesa en puertos extranjeros, elevando el prestigio internacional de la Nación» (Presidência, 1959a, p. 112). Seguidamente, se señalan los barcos que se encontraban en construcción y, además, los que se pretendían construir.[240] Por otro lado, el apartado relativo a los puertos, cuya relación con el precedente es indiscutible, tiene dos claros protagonistas: los puertos de Lisboa y Duero y Leixões. Sobre el primero de esta díada, cuya trascendencia se explica por el papel que había desempeñado a lo largo de los siglos en su condición de puerto de la capital del país, recaen varias líneas de actuación, pero conviene retener que los propios planificadores reconocían que los fondos disponibles eran insuficientes para el acometimiento de los gastos necesarios en dicho emplazamiento. Por su parte, como nota más sobresaliente del segundo de los puertos mencionados, cabe indicar que la descarga de sardinas se erigía en una actividad determinante

[239] Llama la atención el grado de pormenorización con que el plan explica todo lo relativo al metropolitano de Lisboa. La extensión de este epígrafe es expresiva acerca de la relevancia conferida a esta obra que se estaba ejecutando en la capital portuguesa. Si en determinados proyectos del plan de fomento se advierte la necesidad de acometer más estudios para llevarlos a cabo, en este caso ocurre exactamente lo contrario.

[240] El ejemplo de los barcos puede servir, al igual que tantos otros, para ilustrar el inevitable encadenamiento de proyectos que subyace a todo proceso planificador. Es decir, hay determinadas iniciativas que se arrastran de planes anteriores, puesto que su ejecución no se había podido completar en el período correspondiente, mientras que otras comienzan con un plan nuevo y consiguen ser concluidas en ese mismo periodo. Esta es una dimensión que imprime una notable dificultad a la evaluación de un determinado plan en su totalidad.

desarrollada en ese lugar. Según se explica, las instalaciones de descarga de la sardina debían ser mejoradas lo antes posible.[241]

En relación con el transporte aéreo, el II Plan pone el acento en la infraestructura aeroportuaria. Al igual que en el caso de los puertos, se hacen consideraciones individuales acerca de los aeropuertos. En este tema consideramos interesante señalar dos aspectos. Por una parte, cabe destacar la relevancia que los planificadores atribuían al turismo como fuente de ingresos para financiar otros sectores económicos y, derivado de ello, el interés en acelerar los avances en el transporte aéreo para sacar provecho de este negocio.[242] Por otra parte, la propuesta de agilizar dichas mejoras se relaciona en gran medida con el temor a que la competencia española pasase a apoderarse de dicha fuente de ingresos. Así, cuando, considerando el potencial que el turismo tenía entonces en el archipiélago de Madeira, se dice que es «de la mayor urgencia dotar a la isla de Madeira de un aeropuerto que satisfaga las necesidades del turismo, fuente de ingreso principal de su economía», se contempla un claro peligro proveniente del país vecino. De este modo, los planificadores portugueses, refiriéndose a la necesidad de construir un aeródromo en Porto Santo (Madeira), consideraban que solo así «se podrán satisfacer totalmente las necesidades del turismo local y desenvolverlo hasta el punto de evitar que el flujo de turistas ingleses se desvíe, en invierno, para las Canarias o para las Baleares» (Presidência, 1959a, pp. 125-126).[243]

Otra infraestructura a la que el plan presta cierta atención es el puente sobre el Tajo en Lisboa. Este puente (el actual 25 de Abril), que une Lisboa con Almada, es caracterizado como una obra de extraordinaria importancia. Nuevamente, el peso que Lisboa tenía en el seno de la planificación portuguesa se pone de manifiesto aquí. Cabe agregar que, dado el alcance de la obra, el programa reconoce las insuficiencias de capital existentes, aludiendo a la necesidad de recurrir a la obtención de crédito externo para compensarlas.[244]

---

[241] Los restantes puertos que el plan considera y cuyo tratamiento es exiguo en comparación con los dos hegemónicos son los siguientes: Viana do Castelo, Póvoa de Varzim, Aveiro, Figueira da Foz, Sesimbra, Setúbal, Lagos, Portimão, Faro-Olhão, Vila Real de Santo António, Funchal, pequeños puertos de Madeira, Horta, Ponta Delgada, Angra do Heroísmo y pequeños puertos de las Azores. Tal como puede observarse, los archipiélagos no quedaron olvidados en la lista.

[242] En un documento encontrado en ANTT relacionado con la preparación del presente plan de fomento, resulta llamativa la concepción marcadamente instrumental que se tenía del turista. Según se observa, solo se veían ventajas en dicha actividad, puesto que «el turista que va a un país solo deja allí divisas y nada se lleva de ese país. Es, pues, el turismo una de las más interesantes fuentes de ingresos en divisas para una economía nacional». Véase en ANTT/AOS/CO/EC-5E2, C. 3.

[243] Ni los planificadores portugueses ni los españoles fueron ajenos a la fortísima expansión que el turismo conoció en ambos países desde finales de los años cincuenta. A la luz de las palabras del plan, se infiere que la atracción turística que esos dos archipiélagos españoles ya ejercían, Canarias y Baleares, era bien conocida en el seno del régimen luso.

[244] Una de las dimensiones de mayor interés del análisis de los planes de fomento/desarrollo radica en la posibilidad de considerar y valorar innumerables proyectos que, con origen en los años de las dos dictaduras, continúan teniendo importantes repercusiones en el tiempo presente. Sin duda, el puente sobre el río Tajo en Lisboa (otrora Puente Salazar y posteriormente Puente 25 de Abril) sigue cumpliendo en la actualidad un papel fundamental, pues es una de las dos vías terrestres que conectan la ciudad con el distrito de Setúbal. El otro puente existente, el monumental Vasco de Gama, habría de esperar más de tres décadas para ser construido.

El último apartado de este capítulo aborda la problemática de la red telefónica nacional. Dando continuidad a las preocupaciones manifestadas en el plan precedente, el objetivo central consistía entonces en dotar de mayor cohesión a la red de todo el territorio metropolitano. Para ello, debían habilitarse puestos telefónicos, estaciones locales, instalaciones postales, etc.

La **investigación y enseñanza técnica** cierra el bloque dedicado a la economía metropolitana del II Plan. En este tema, la preocupación por las escuelas técnicas constituye una característica compartida con el primer plan. La nota singular de este segundo plan está, con todo, en la incorporación del tema de la investigación, a la que le atribuyen una notable relevancia.[245]

La primera parte de este capítulo se centra en la investigación aplicada al fomento agrícola. Para ello, se considera imprescindible mejorar el conocimiento geográfico de la realidad agraria del país y la propuesta que se hace para lograrlo es la elaboración de «cartas de reconocimiento agrario». Asimismo, se establecen diversas líneas de actuación que pretendían mejorar las actividades integradas en el sector. Entre las más destacadas, se encuentran las siguientes: la defensa y conservación del suelo; el mejor aprovechamiento de las potencialidades de la tierra, que debía ser favorecido por la generalización de los fertilizantes aptos para cada suelo del país;[246] la desalinización de aquellos suelos que poseen sal en demasía, aludiendo también a la escasez de lluvias que incidían severamente sobre esos trabajos;[247] el uso más racional y eficiente del agua; el fomento de la fruticultura; el mejor conocimiento de las enfermedades de las plantas (fitopatología) y, finalmente, el avance en los estudios sobre fitofarmacia y fitoterapéutica.

Aquí se aborda también el fomento de la riqueza forestal del país. Al igual que en el caso agrícola, se incidía entonces en la necesidad de tener un mejor conocimiento para poder sacar más provecho de la abundancia asociada a los bosques del país. Los dominios considerados son los siguientes: suelos, fitosociología y ecología, genética, fitopatología, entomología y economía y tecnología forestales.

[245] Una lectura inmediata del capítulo que ahora se contempla tiene que ver con su íntima vinculación a muchos de los proyectos que se han ido comentando en las páginas precedentes. Con efecto, la investigación es –o debería ser– la piedra angular de toda decisión de política económica. A este respecto, los reconocimientos de incapacidad y desconocimiento que irrumpen en determinados pasajes del plan exhiben a las claras las carencias e insuficiencias que imperaban en el país para poder acometer la elaboración de planes más ricos y completos.

[246] En este epígrafe, tal como sucede en otros que se encuentran a continuación, hay referencias a cuestiones muy técnicas, pertenecientes a los campos de la química y la edafología. Más allá de estos aspectos, el plan trasluce, en general, la idea de la necesidad de incrementar la investigación. Es decir, seguía habiendo un perceptible desconocimiento sobre algunos temas que, evidentemente, provocaba que la definición de objetivos claros y delimitados se viese dificultada.

[247] Aquí se realiza una comparación con la realidad holandesa. Los niveles hídricos de este país son superiores a los existentes en Portugal, lo que constituye un elemento favorable para la desalinización en Holanda. Debe señalarse que las referencias a las durezas impuestas por el clima (y, asimismo, por la pobreza de los suelos) constituyen una crítica –en ocasiones, tal vez, una excusa– que aparece recurrentemente entre los informes y trabajos elaborados para la elaboración de los planes. A modo de ejemplo, puede recordarse el inicio del I Plan, donde también se aludía al problema de los recursos naturales. En este caso, la naturaleza había sido reputada de «avara» con Portugal, pues no había proporcionado al país ni un suelo ni un subsuelo ricos.

Seguidamente, la investigación aplicada centra su atención en el fomento ganadero. El principal objetivo que subyace es asegurar y garantizar el buen estado de salud de los animales, particularmente aquellos que ayudan en la realización de labores agrícolas y los que proporcionan alimento. Así, las líneas a seguir incluidas van desde métodos de prevención de enfermedades que afectaban a los animales hasta mejoras en su alimentación.

Los tres últimos puntos vienen definidos por el fomento minero, el industrial y la construcción civil.[248] En el primer ámbito, además de enfatizar la necesidad de disponer de técnicos mejor formados, también se alude a la necesaria intervención del Estado en la industria minera. Para el fomento industrial, se encargaba al Instituto Nacional de Investigación Industrial la realización de los principales proyectos.[249] Finalmente, el Laboratório Nacional de Engenharia Civil debería ocuparse de los estudios relacionados con la construcción civil que se considerasen pertinentes en cada momento. Cabe indicar que en el plan se ofrecen indicaciones detalladas de las atribuciones asignadas a este centro.

Después de haber trazado un retrato general de las vertientes de la «investigación aplicada» contempladas, el plan incluye las escuelas técnicas[250] que debían ser terminadas o que debían comenzar a construirse durante los años subsecuentes.[251] En relación con estas, hay dos aspectos que descuellan sobre los demás: la tipología y la localización. En cuanto a la tipología, se explicitan las siguientes modalidades: escuelas industriales y comerciales (la mayoría), escuelas técnicas elementales, escuelas agrícolas, institutos e incluso una escuela de artes decorativas. Sobre la localización de las escuelas, vertiente que reviste importancia porque se relaciona con el problema de las asimetrías regionales, se planifica una distribución a lo largo de todo el Portugal continental. Los archipiélagos son, en contraste, olvidados: no se preveía instalar ni un solo centro educativo en las islas.

[248] Se opta por incluirlos conjuntamente por el modesto espacio destinado a ellos. Sin duda, aquí se observa nuevamente otra cuestión que refuerza lo que antes se señalaba. El escaso protagonismo conferido al fomento industrial (tres párrafos escuetos) parece incongruente con el cada vez mayor protagonismo del sector en el país. Teniendo en cuenta, pues, la senda industrializadora que Portugal conocía, sería esperable que las investigaciones orientadas hacia la industria ganasen más peso en el presente programa.

[249] Como el plan indica, el instituto, que arrancaba su andadura en los albores del propio plan (enero de 1959), aún debía definir y delimitar mejor sus líneas de acción. Por este motivo, los proyectos asociados a este debían ser tomados con cautela.

[250] Sobre la preocupación por mejorar el capital humano nacional en el dominio científico-técnico, consúltese en PT/FCT/INII/DIR, particularmente a partir de la caja B.58.05.6. Como puede observarse, la voluntad de formar a portugueses en este ámbito fue creciente a lo largo de la década de 1960. Asimismo, sobre esta misma cuestión, véase también en este mismo archivo PT/FCT/INII/GCCPI-SPOCPTI/5, B.58.06.1.

[251] El II Plan no posee una sección dedicada exclusivamente a la educación. En esta breve parte de las escuelas técnicas se expone, con todo, que «el Ministerio de Educación Nacional tiene que atender a las constantes instancias de los pueblos empeñados en la mejora de sus condiciones educativas, especialmente cuando se reconoce que los deseos de las poblaciones coinciden con las necesidades del desarrollo cultural y económico del País» (Presidência, 1959a, p. 171). Esta es una encomiable manifestación, pero, considerando el plan en su conjunto, los aspectos educativos tienen en él un relieve insignificante.

3.2.3 El proseguimiento de las líneas de actuación en el ámbito ultramarino

La segunda parte está dedicada a los territorios ultramarinos.[252] El párrafo que da inicio a este bloque manifiesta sin ambages la ideología imperialista del Estado Novo y justifica el cometido que, a juicio de sus defensores, el país tenía a la sazón:

> Presente desde hace más de cuatro siglos en cuatro continentes, en cumplimiento de una vocación y de un destino histórico de fraternidad humana y difusión de la Fe y la Civilización cristianas, símbolo vivo de una convivencia fraterna de razas, pueblos y culturas diversos en una misma patria, Portugal tiene hoy, en un mundo agitado por el terror y el odio racial, una misión trascendente a cumplir y una responsabilidad intransferible en los destinos de sus provincias ultramarinas (Presidência, 1959a, p. 173).[253]

De forma semejante al plan precedente, la extensión otorgada a las diferentes colonias es muy variada. Asimismo, el II Plan asigna proyectos a las colonias que, con frecuencia, son herederos de las líneas trazadas con anterioridad. Sin embargo, también es justo reconocer que el abanico sectorial del presente plan exhibe algunas novedades que, en algunos casos, hacen que los dominios presentes en las colonias se aparten y singularicen con respecto a los observados en el Portugal metropolitano.

Tal como se ha hecho en el I Plan, las tres primeras colonias que figuran aquí, **Cabo Verde, Guinea y Santo Tomé y Príncipe**, pueden ser agrupadas en un mismo conjunto. En lo que atañe al aprovechamiento de recursos de los tres territorios, irrumpe una novedad significativa, pues, además de los trabajos encaminados a la agricultura, aparece la voluntad de potenciar la industria, particularmente la relacionada con las actividades pesqueras, y, también, de dar un impulso a la provisión de electricidad. En el capítulo de comunicaciones y transportes, el panorama es más variado y se adapta a las peculiaridades de cada territorio. Por último, la principal novedad tiene que ver con la inclusión de algunos proyectos de una mayor sensibilidad social centrados en la educación y la salud. Entre estas iniciativas, sobresalen la construcción y mantenimiento de escuelas y hospitales, aunque con ambiciones marcadamente modestas.[254]

[252] En el trabajo de Pereira (2012) se toca la dimensión colonial de los planes de fomento, especialmente a partir del segundo plan. Sobre el sentido que estos tuvieron en las colonias, véase, principalmente, a partir de la página 271. Para las líneas de acción generales del II plan ultramarino, consúltese SGA/AHPE, FFN.3.8.1.

[253] Aquí irrumpen, cuando menos, dos ideas enjundiosas: por un lado, el plan exhibe el supuesto carácter diferencial del imperialismo portugués, que, según sus apologetas, poseía una naturaleza acentuadamente integradora y tolerante, contribuyendo a forjar un relato que ha continuado muy enraizado en el imaginario colectivo portugués hasta el presente; por otro lado, este breve párrafo también muestra las reacciones que los procesos descolonizadores en curso estaban suscitando en el régimen, desencadenando, muy probablemente, un temor por la llegada de este ciclo a los territorios bajo dominio portugués. Cabe avanzar que las revueltas en los dominios portugueses tardarían pocos años en estallar, concretamente en 1961.

[254] El carácter vago y poco preciso que se advierte en el plan en algunos dominios es una constante. La ambigua definición de algunos proyectos que se desean acometer es clara, especialmente en aquellos puntos en que no existen, bien por incapacidad, bien por vacilaciones, sólidas certezas. Además, el espacio otorgado a ciertos proyectos, particularmente los novedosos (los relacionados con la instrucción y la sanidad), es exiguo.

Angola, la colonia más descollante, debía ser más y mejor conocida. Como se indica en el plan, dada la vastedad de su territorio, era necesario profundizar en el conocimiento de esta colonia a través de diferentes estudios geográficos, demográficos y económicos.[255] En relación con el aprovechamiento de los recursos, se sigue un esquema semejante al de las colonias precedentes, diferenciando entre, por un lado, agricultura, silvicultura y ganadería y, por otro, electricidad e industria.[256] Una singularidad de los proyectos angoleños, inexistente en los dominios anteriores, reside en el asentamiento de colonos. Se intentaba incrementar, tal como en el I Plan, el establecimiento de familias europeas en Angola. En lo referente a las comunicaciones y transportes, se buscaba mejorar tanto la comunicación interna de la colonia como la conexión de Angola con otros territorios, sobre todo con la metrópoli. Por último, teniendo en cuenta el notable incremento que había venido experimentando la población en Angola, en el plan se plantea la necesidad de adecuar la instrucción y la sanidad a las exigencias derivadas de tal expansión.[257] En la segunda colonia más importante, **Mozambique**, el programa de actuación es muy parecido al de Angola. La principal nota singular se relaciona con el dominio sanitario, pues, según se expone, en Mozambique se programaba la construcción de tres hospitales.

Los proyectos articulados para las tres colonias asiáticas (**Macao, Timor e India portuguesa**) son bastante limitados y siguen una línea análoga al resto de las posesiones imperiales. De este modo, mencionaremos apenas un par de aspectos que poseen cierto interés. En primer lugar, reparando en la atención prestada a la enseñanza y la sanidad en Macao,[258] es significativo que, en el ámbito educativo, la iniciativa privada adquiere un gran protagonismo y que, en el sanitario, el combate contra la tuberculosis, un «terrible flagelo en Oriente» (Presidência, 1959a, p. 205), es la dimensión más destacada aquí. En segundo lugar, el programa se centra en la incipiente expansión del turismo en Timor. Dado que esta actividad

[255] El plan no pierde la oportunidad de recordar, una vez más, la labor civilizadora del imperio. Así, según se explica, atendiendo a una petición de la Cámara Corporativa, era necesario dar «continuidad a la política de *siempre* (cursiva nuestra) de Portugal, de especial interés por la elevación del nivel de vida y bienestar de los portugueses indígenas del ultramar» (Presidência, 1959a, p. 183). El uso del adverbio siempre es expresivo acerca del significado que, en continuidad con la inveterada ideología imperial del nacionalismo portugués, las colonias tenían para el régimen.

[256] El epígrafe relativo a la industria y la electricidad muestra también una patente necesidad de trabajar más para conocer mejor el territorio y los recursos existentes.

[257] El apartado de instrucción y sanidad es verdaderamente sorprendente. Amén de su diminuta extensión, aquí aparecen, al menos en su título, dos sectores de especial relevancia para garantizar el bienestar general (material e inmaterial) de cualquier sociedad. Además de que la explicación es mínima en lo relativo a la educación, la sanidad, exceptuando el propio título, no se encuentra en ninguna parte. En los dos primeros planes portugueses, estos dos sectores, que eran considerados centrales para los Estados benefactores que se perfeccionaron después de la Segunda Guerra Mundial, tuvieron una presencia marginal o, en ocasiones, directamente nula.

[258] Esta colonia era, tal vez, la más singular de todas. Como el propio plan dice, «las características muy particulares de esta provincia –diminuta área y elevada población, razones directas de su fuerte dependencia exterior– imponen un esfuerzo de valorización de la juventud macaense, en el sentido de asegurarle mayores posibilidades de colocación en el exterior y, al mismo tiempo, conseguir obtener los recursos de mano de obra necesarios para emprender la realización del plan de desarrollo industrial previsto» (Presidência, 1959a, pp. 204-205). Salvando las distancias existentes, a partir de una lectura sagaz, no es difícil encontrar algún paralelismo de la realidad macaense con la propia metrópoli. La eventual pérdida de los territorios ultramarinos podría situar a Portugal en un escenario de extrema vulnerabilidad en el contexto internacional. Este temor acompañó, de una forma más o menos explícita, a buena parte de la elite política e intelectual portuguesa durante mucho tiempo.

estaba comenzando a despuntar en esta isla, se debían concentrar los esfuerzos en la construcción de instalaciones hoteleras que hiciesen frente a la creciente demanda.

3.2.4 La economía portuguesa entre los años cincuenta y sesenta

Después del estudio del II Plan del Estado Novo, resulta pertinente realizar una valoración e interpretación de los cambios y transformaciones más importantes que la economía portuguesa experimentó durante el tránsito de la década de 1950 a la de 1960. Exceptuando el último de los años de ejecución del I Plan, momento en que la candidatura de Humberto Delgado imprimió una desestabilización a la dictadura salazarista, no se advierten, en la década de 1950, contratiempos o adversidades de una entidad considerable. Sin embargo, desde finales de los años cincuenta, una serie de acontecimientos, tantos externos como internos, pasarían a imprimir mayores dificultades para el régimen en general y para la economía del país en particular.

En este punto, es conveniente regresar al inveterado debate que enfrentaba, como si se tratase de una pugna entre dos posturas irreconciliables, la agricultura a la industria. Entre los actores que participaban en esta contienda, algunos lo hacían para defender intereses personales, mientras que en otros casos respondían a sus convicciones sobre las hipotéticas ventajas que supondría dedicar los recursos a impulsar uno u otro sector. Asimismo, hay que realzar que el propio debate se fue adaptando a la evolución de cada uno de los dos sectores. En este sentido, en el tránsito del primer al segundo plan, la industria conoció en el país un renovado impulso y, paralelamente, atrajo la atención de más entusiastas que depositaron su esperanza en el sector por considerarlo una poderosa palanca que robustecería el desarrollo económico nacional. Así las cosas, juzgamos que 1957 fue un año relevante para la confirmación de la senda industrialista que el país estaba siguiendo.[259] Esto es debido a, por un lado, la celebración conjunta del II Congreso de los Economistas Portugueses y el II Congreso de la Industria Portuguesa y, por otro, a la irrupción del Instituto Nacional de Investigación Industrial (INII).

Los dos congresos que se acaban de mencionar se celebraron simultáneamente entre el 26 de mayo y el 1 de junio de 1957 (Rollo, 2007b).[260] La realización de estos debe ser incardinada en la vorágine planificadora que imperaba entonces en el país, pues el primer plan estaba paulatinamente llegando a su término y, como relevo, otro nuevo debería ser promulgado. En este contexto, las posibilidades del desarrollo económico portugués y, dentro de este, las oportunidades que la industria nacional poseía constituyeron dos de los principales temas de interés de ambos congresos.[261] Fruto de la presentación y discusión de un elevado número de

[259] Somos conscientes de que 1957 se enmarca en el periodo de ejecución del primer plan. No obstante, dado que las repercusiones de los acontecimientos de este año se dejaron sentir con posterioridad, una vez que el I plan concluyó, se opta por incluir aquí la alusión a estos eventos.

[260] Según se explica en el artículo de Rollo (2007b), había habido un primer congreso industrial en 1933 y, abordados globalmente, a pesar de las diferentes épocas en que se celebraron, es posible encontrar muchas continuidades en lo atinente a las preocupaciones y propuestas de ambos congresos.

[261] En Brito (1989, pp. 178-179) se exponen las grandes líneas que, en opinión del autor, definieron las principales ideas expuestas en el congreso. Entre estas, la necesidad de proseguir con la práctica planificadora para canalizar y dinamizar el desarrollo económico estaba fuera de toda duda.

trabajos que versaban sobre diferentes aspectos de la economía portuguesa, este encuentro fue un punto de inflexión en el devenir de la consideración de la industria nacional, fortaleciendo la viabilidad de las tesis industrialistas y apelando a la inevitabilidad de la expansión del sector secundario en el proceso de desarrollo de Portugal. Asimismo, la necesidad de internacionalizar la economía portuguesa a través de una mayor apertura y de conferir un mayor protagonismo a la iniciativa privada (propuesta, esta última, alentada principalmente por los industriales, que tenían muchos intereses en juego) fueron dos de las ideas más destacadas que se abordaron en estas convenciones (Brito, 1995).[262]

El Instituto Nacional de Investigación Industrial (INII)[263] fue una entidad creada en una fecha muy próxima a la celebración de los dos congresos anteriores (el 8 de junio de 1957).[264] No parece en absoluto casual que el organismo, aún definido de un modo incipiente, irrumpiese en aquel contexto en que la industria portuguesa se encontraba en franca expansión. El Instituto emergió como un organismo encargado de promover, auxiliar y coordinar la investigación y asistencia para el perfeccionamiento y desarrollo industrial del país. Entre la vasta nómina de funciones que fueron atribuidas a esta entidad, hay que subrayar las siguientes: elaboración de estudios e investigaciones de interés para las actividades industriales; acompañamiento de los progresos científicos y técnicos de las diversas industrias nacionales y extranjeras; papel de puente de unión entre los investigadores científicos y los industriales para generar sinergias enriquecedoras para ambas partes; promoción, manutención y dirección de instalaciones de diversa índole[265] (museos, laboratorios, estaciones experimentales, fábricas-escuelas, etc.) para potenciar la investigación y el avance científicos; contribución a la mejora de la enseñanza técnica e industrial en el país; realización de cursos, conferencias, actividades y exposiciones que divulgasen los progresos operados en su seno, etc. El INII llevó asociadas, en suma, atribuciones muy variopintas que, en su diversidad, dan testimonio del nuevo clima industrial que, no sin dudas ni vacilaciones, se iba consolidando en el país.

Regresando a las relevantes transformaciones que Portugal experimentó desde finales de los años cincuenta, conviene poner el foco sobre los cambios externos más significativos. Los

[262] Tanto la sesión de apertura como la de cierre fueron efectuadas por dos figuras ilustres del régimen: Marcelo Caetano y Ulisses Cortês, respectivamente. Tanto el primero como el segundo (cuyo mandato al frente del Ministerio de Economía finalizaría al año siguiente), contraviniendo los preceptos de los defensores más férreos del intervencionismo estatal, expusieron sus ideas acerca del papel de la iniciativa privada, considerando que esta debía pasar a tener más peso y que, por tanto, la acción del Estado no podía suponer un escollo para las empresas privadas. Así, se reconocía la importancia del intervencionismo estatal y de la obra planificadora, pero se consideraba necesario obtener más sinergias entre las esferas pública y privada.

[263] A pesar de la semejanza de los nombres, no debe confundirse con el Instituto Nacional de Industria (INI) español. Como se sabe, este organismo fue instaurado en la posguerra española, en 1941, y mantuvo su funcionamiento hasta mediados de la década de 1990.

[264] Para el conocimiento del INII, la información proporcionada por la *Fundação para a Ciência e a Tecnologia* es de una gran utilidad. Así pues, nos guiamos por la explicación facilitada por esta entidad en su página web: https://www.fct.pt/.

[265] En ANTT/AOS/CO/EC-5E2 se encuentran unos «Elementos para el Estudio del Plan de Fomento 1959-1964» que, elaborados en el contexto de concepción del INII (en 1956, concretamente), inciden particularmente en la necesidad de potenciar la creación de laboratorios y de procurar emular los avances relativos a la técnica y al capital humano que se estaban operando en los países más avanzados. Estas serían, por tanto, dos estrategias irrenunciables para propulsar la industria nacional.

trabajos preparatorios del II Plan de Fomento coincidieron con un proseguimiento del proceso de construcción europea iniciado tras la Segunda Guerra Mundial. Uno de los hitos incuestionables fue la creación, a partir del Tratado de Roma, de la Comunidad Económica Europea en 1957. La conformación de este espacio, surgido en pos de la mayor integración de algunas de las economías nacionales de la Europa occidental, tuvo un extraordinario significado para la gradual ampliación del bloque europeo. De todos modos, el restricto grupo de países que integraron la Comunidad en sus inicios no contó con Portugal, ni con España, entre sus filas. En los países ibéricos, la existencia de dos regímenes no democráticos fue determinante para su exclusión de este proyecto supranacional. Sin embargo, esto no se tradujo en el aislamiento de Portugal de los bloques interestatales que se estaban configurando. Así, solo unos años más tarde, en 1960, el país devendría miembro del otro gran grupo económico europeo conformado a la sazón, la Asociación Europea de Libre Comercio, habitualmente designada por sus siglas inglesas, EFTA. En comparación con los otros miembros del nuevo bloque,[266] cuyo nivel de desarrollo era mucho más elevado que el portugués, el país comandado por Salazar se encontraba aún inmerso en un gradual proceso de expansión hacia una moderna economía de mercado. A pesar de ello, la inclusión de Portugal en la EFTA supuso un respaldo para la potenciación de sus intercambios comerciales. El mayor atraso que la economía nacional tenía fue considerado y, como consecuencia, el país disfrutó de cláusulas más favorables a sus intereses, tales como, por ejemplo, la implantación de una rebaja gradual (y no brusca) de los fuertes aranceles que había para proteger la producción nacional (Alípio, 2006).[267]

En ese mismo año de 1960, esencial para el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado Novo y el exterior, Portugal dio otro importante paso que permitiría que el país pasase a formar parte de los dos organismos salidos de los acuerdos de Bretton Woods, el FMI y el BM (Lopes, 2004, pp. 109-115). Esta era, de manera inequívoca, una señal muy elocuente acerca del gradual abandono de la mayor cerrazón que había imperado en el país con anterioridad. Con reservas y recelos, el Portugal de Salazar iba afianzando su posición en el orden internacional forjado después de la Segunda Guerra Mundial. Llegados a este punto, aquí resulta relevante atender al curso seguido por España en lo que atañe al armazón institucional al que se acaba de aludir. Aunque Portugal, en su condición de país receptor de las ayudas del Plan Marshall, hubiese sido, diferentemente a España, miembro de la OECE desde sus albores, la entrada del país luso en el BM y el FMI fue más tardía que la española. Como se expuso, el ingreso de España en estas dos entidades, así como en la OECE, se produjo en 1958, constituyendo también un hito trascendental para la plena inclusión del país en el bloque de los estados capitalistas y para la reorientación de la economía española hacia posiciones aperturistas.

El curso de los acontecimientos en el interior de Portugal poseyó un significado no menos importante para el devenir de la economía portuguesa y, en un sentido lato, para la propia durabilidad y el mantenimiento del régimen salazarista.[268] El germen de los infortunios fue,

[266] Estos países son Austria, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza.

[267] De forma paralela, las vías encaminadas a consolidar la existencia de un «Espacio Económico Portugués» también fueron exploradas. En vista de su importancia, posteriormente se retomará esta cuestión.

[268] En el trabajo mencionado de Pereira (2012, pp. 262-271), el autor aborda la dualidad integración nacional/Europa que se manifestó con fuerza en esta época.

como es bien sabido, el imperio colonial. Durante el proceso descolonizador que se estaba llevando a cabo en las décadas subsiguientes a la guerra mundial, el Estado Novo permanecía inflexible en relación con sus dominios coloniales. La obstinación mantenida por la dictadura propició el recrudecimiento de las críticas provenientes de ciertas instancias internacionales, particularmente la ONU.[269] En este contexto, el estallido de la guerra colonial en 1961 condicionó severamente la evolución del régimen hasta su caída. El impacto de la guerra tuvo repercusiones en la forma en que la planificación se llevó a cabo, pues el conflicto trajo consigo una mayor imprevisibilidad e incerteza en lo concerniente a los proyectos confeccionados para las colonias.[270] No obstante, el Estado Novo no cejó en su empeño de consolidar las relaciones económicas entre la metrópoli y las colonias y, pese a la irrupción del nuevo escenario bélico, el régimen salazarista confirmó, de forma paralela a los enfrentamientos, la creación de un «Espacio Económico Portugués» que confiriese una mayor cohesión a toda el área que el país controlaba (Lopes, 2004; Ferreira, 2005).

La voluntad expresada en los propios planes de fomento de pretender aumentar la llegada de colonos al Ultramar y de, paralelamente, estimular las economías coloniales se encuentra íntimamente ligada a la proyección del mencionado espacio económico del país. Esto debía desembocar en, principalmente, dos resultados. Por una parte, se buscaba afianzar el poder en la totalidad de los territorios dominados por Portugal, pues, como el II Plan expone, aún seguía habiendo un notable desconocimiento de ciertas áreas conformadoras de las colonias. Por otra parte, el mejor y más eficiente control de las posesiones coloniales debería repercutir positivamente sobre el estado de la economía nacional en su conjunto.[271] En suma, la imagen más importante que debe ser retenida es la de que el país trató de simultanear, en un contexto de una creciente e imparable contestación al mantenimiento de los imperios coloniales, la participación en bloques e instituciones de cariz supranacional (EFTA, FMI, OECE/OCDE…) con el irrenunciable sostenimiento de su vetusto imperio. La larga guerra colonial no fue sino la muestra más brutal y devastadora que el empecinamiento inquebrantable del régimen provocó.[272]

---

[269] Cabe recordar que Portugal y España habían entrado en esta organización en 1955. A este respecto, es muy interesante atender a las palabras de José Medeiros Ferreira cuando explica que «la entrada simultánea de Portugal y España en la ONU en 1955 marca el inicio de dos movimientos de sentido contrario para los dos estados ibéricos en la sociedad de las naciones: mientras para España la entrada en la ONU permite su salida del aislamiento internacional, para Portugal esa entrada marca el declive de la tolerancia externa para con su administración, sobre todo en lo que respecta a la política colonial» (Ferreira, 1987, p. 400). Aunque la realidad fuese un poco más compleja (particularmente, pueden advertirse elementos de la mayor inserción de España en el contexto internacional antes de 1955), esta reflexión describe acertadamente los caminos seguidos por los dos países desde entonces.

[270] No nos detendremos aquí a abordar el inicio de la guerra con exhaustividad. Dado que esta se prolongó hasta el fin del Estado Novo, habrá ocasión de hacer más referencias a ella y a los efectos que tuvo sobre la labor planificadora acometida por las autoridades del régimen portugués.

[271] En Alexandre (2017, pp. 432-442) hay referencias directas a esta cuestión, relacionándola con las líneas que el propio II Plan de Fomento trazaba para intensificar la acción colonizadora en estos territorios.

[272] El libro que se acaba de mencionar posee, precisamente, otro capítulo denominado «La integración europea y el Espacio Económico Portugués» (Alexandre, 2017, pp. 452-466). En él se exponen los debates y discusiones existentes acerca de estas dos vías existentes y las posibilidades que ambas brindaban entonces.

3.2.5 Singularidades de la segunda experiencia planificadora

Después de la contextualización interna y externa de una importante fase para el devenir del Estado Novo, fundamental para la correcta comprensión de la coyuntura histórica en que el II Plan se aplicó, conviene realizar algunas breves consideraciones finales sobre este, en la estela de las efectuadas para su predecesor.

En líneas generales, el segundo plan tiene una filosofía muy semejante a la del primero. En esencia, se observan en él una serie de inversiones que, de acuerdo con las preferencias establecidas por las autoridades portuguesas y con los medios financieros disponibles, debían ser llevadas a cabo. No obstante, en el presente plan afloran, cuando menos, dos elementos que lo diferencian respecto al primero. Por un lado, los sectores que lo integran son un poco más diversificados. Así, puede ser advertida cierta sensibilidad social (educación, salud, etc.), pese a que, indudablemente, esta tuvo un protagonismo francamente reducido. Por otro lado, en el II Plan aparece, por primera vez, la formulación de un objetivo global que poseía, como se vio, cuatro vertientes: incrementar el producto nacional, mejorar el nivel de vida de los portugueses, combatir el desempleo y hacer frente a los desequilibrios de la balanza de pagos.

Los objetivos fijados siguieron siendo, en consonancia con la naturaleza general del plan, también muy modestos. Aun así, surge la pregunta de si se podría haber ido más allá para, consecuentemente, alargar el establecimiento de metas precisas a los diferentes sectores incluidos en el plan (niveles de producción, número de empleos creados, etc.). Atendiendo, por ejemplo, al informe de ejecución de este plan (Presidência, 1968e), se observa que las deficiencias técnicas y materiales aún constituían un serio obstáculo para la elaboración de los planes. Según se aprecia, las dificultades para obtener información estadística precisa impidieron la delimitación de una programación sectorial individualizada más refinada.

Globalmente, reforzando la idea de la paulatina industrialización del país y de la consiguiente expansión de la industria en detrimento de la agricultura, es innegable que el sector secundario se erigió en el más beneficiado de todos en lo que atañe al montante de las inversiones, siendo las áreas urbanas y periurbanas las más beneficiadas. En relación con esta última cuestión, es decir, la referente al dinamismo económico de las regiones constitutivas del país, resulta interesante reparar en lo que el informe de ejecución del plan indica. Según se lee:

> No se pudo descender a la programación regional que asegurase un relativo equilibrio en la distribución territorial de las inversiones programadas. Es legítima la duda sobre si esta consideración debería tener cabida en el II Plan de Fomento, por corresponder este a una fase de arranque del proceso de desarrollo autosostenido de la economía de la metrópoli portuguesa, en que había necesidad de aprovechar, para incentivar este arranque, todas las oportunidades ofrecidas por las regiones más favorecidas en los aspectos físico y humano, dejando para fase ulterior del proceso de crecimiento la corrección, siempre dispendiosa, de las disparidades regionales verificadas (Presidência, 1968e, p. 8).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Durante la ejecución del II Plan de Fomento, la producción industrial superó, por primera vez en la historia, a la agrícola. En célebres palabras de Pedro Lains, «Europa occidental veía nacer en Portugal su última nación industrial» (Lains, 1994, p. 932). Cabe agregar también que, este mismo autor, en otra parte del artículo indicado, llama la atención sobre un hecho singular del acusado cambio estructural que la economía lusa estaba experimentando. Si, habitualmente, las transformaciones asociadas al crecimiento económico moderno llevan consigo el predominio del sector industrial durante un periodo más o menos dilatado, en Portugal esto nunca sucedió en términos productivos: la producción industrial nunca ocupó en este país la primera posición. El peso de este sector sí superó al agrario, pero, cuando lo hizo, quedó por detrás del sector servicios (Lains, 1994, p. 937). Asimismo, algunos economistas, al establecer una periodización de la evolución de la economía portuguesa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, consideran el periodo que va de 1958 a 1965, es decir, *grosso modo*, el correspondiente al II Plan, como la primera parte de la «edad de oro» de la economía nacional (Neves, 1994).[273]

En esa misma línea, algunos autores establecen periodos en el proceso de modernización portugués entre 1954 y 1974, situando el II Plan como punto de inflexión dentro de dicha etapa. Así, la fase 1954-1959 está caracterizada por una estrategia industrializadora basada en la dinámica interna de la economía y enmarcada por el régimen proteccionista y limitador de la competencia que el Estado Novo había ideado; por su parte, la fase posterior estaría caracterizada por el afianzamiento del proceso de industrialización en paralelo a la progresiva apertura internacional (Marques, 1988, pp. 211-212). En este sentido, también se pone el foco sobre la participación del país en la EFTA y la consiguiente apertura internacional para, intentando superar la cerrazón anterior, consolidar un nuevo modelo económico menos hermético. Entre otras virtudes del II Plan, algunas interpretaciones consideran que fue, a diferencia del I Plan, «un verdadero plan de crecimiento, fijando objetivos económicos precisos y procurando ser portador de los medios adecuados para la realización de sus objetivos» (Marques, 1988, p. 231).

Finalmente, cabe preguntarse sobre las valoraciones y críticas que el Segundo Plan de Fomento suscitó durante su fase de ejecución. Guardando correspondencia con las modestas reflexiones que el planeamiento del Estado Novo suscitó en Portugal, las publicaciones periódicas de la época corroboran la reducida presencia que este tema tuvo en ellas. Atendiendo, pues, a las revistas de más renombre que había en el país en la época, es oportuno dirigir la atención a los siguientes tres artículos del contexto del II Plan.

Tal como se había señalado al abordar el I Plan, resulta llamativo constatar que Jan Tinbergen seguía poseyendo una nombradía indiscutible en materia planificadora. Como puede apreciarse en Tinbergen (1963, pp. 235-239), el autor, que en el artículo asume sin ambages su

[273] Otro trabajo de interés que también se centra en el crecimiento portugués durante dicha etapa es Amaral (1998). En concreto, el autor presta especial atención a los factores que propiciaron la expansión económica que el país conoció desde la década de 1950.

condición de «socialdemócrata», continuaba apostando firmemente por la idoneidad de la planificación para canalizar el desarrollo en sistemas mixtos. En estas economías, ambas esferas, la pública y la privada, tenían unas incumbencias atribuidas y su compenetración conduciría, a la postre, al desarrollo del país en su conjunto. Asimismo, un rasgo destacable del presente texto guarda relación con la defensa efectuada para intensificar la cooperación entre las diferentes economías nacionales, particularmente las conformadoras de la entonces joven Comunidad Económica Europea (CEE). En este punto, la necesidad de planificar reaparece nuevamente para garantizar el éxito de la señalada colaboración y ayuda entre los países.

Una muestra de la fuerte influencia ejercida por otros modelos planificadores en Portugal, en los cuales sobresalía, de forma inequívoca, el francés, viene constituida por el texto firmado por Alfredo de Sousa en el ecuador del II Plan de Fomento. En Sousa (1961), glosando algunos aspectos del IV Plan francés, que entraría en vigor en 1962, se enaltecen las virtudes del programa, llegando a referirse a él como el más ambicioso que el país galo había tenido en su historia. Considerando, como tantos otros autores de la época, que el *laissez-faire* estaba ya «superado», Sousa incidía entonces en la obligatoriedad de disponer de modernas técnicas de programación y de buenos datos para que los planes económicos tuviesen un buen desempeño. En Francia, dichas necesidades estaban siendo claramente mejoradas, por lo que el país estaba en condiciones de elaborar programas económicos más complejos y ambiciosos.

Finalmente, el profesor Teixeira Ribeiro (1961) reflexionaba a inicios de los años sesenta sobre la, a su juicio, permanencia que el binomio planificación-desarrollo tendría en el decenio que comenzaba. Las ansias de progreso económico que países como Portugal portaban justificaban el interés que, según el autor, la práctica programadora seguiría despertando en los años venideros. En opinión de este profesor de Coímbra, eran tres los aspectos sobre los que las políticas de desarrollo debían poner el acento: la insuficiencia de capital, la pobreza formativa de los trabajadores y la ausencia de empresarios ágiles y dinámicos.

3.3 Conclusiones

Atendiendo a la serie de programas económicos analizados, los dos primeros planes del Estado Novo conforman un bloque claramente diferenciado. Los dos motivos principales que justifican este aserto son los siguientes: la clara continuidad temática que estos dos programas tienen en relación con otros planes parciales que la dictadura portuguesa había adoptado y, sobre todo, el carácter limitado, tanto en profundidad como ambición, de los dos planes de fomento incluidos en el presente capítulo.

Uno de los aspectos más significativos de los dos modelos planificadores del Estado Novo que se están analizando se relaciona con la inclusión, dentro de un mismo programa económico, de una serie de proyectos más o menos heterogéneos que, pertenecientes a diferentes sectores productivos, pasaron a ser abordados conjuntamente. Es decir, la tradicional articulación de medidas económicas muy concretas, circunscritas a parcelas muy específicas de la actividad productiva nacional, dio paso en la década de 1950 a la elaboración de dos programas que, pese a sus limitados alcances, contribuyeron a sentar las bases de otros planes ulteriores que

ahondarían en el recurso planificador a mayor escala. A este respecto, conviene resaltar que entre el primer y el segundo plan portugueses se observan, a pesar de las patentes continuidades, algunas apuestas que traslucen, de forma moderada, cierta ampliación de los horizontes temáticos.

En lo concerniente a la profundidad y ambición caracterizadoras de estos dos programas, ambos son, en esencia, un agregado de inversiones orientadas hacia los diferentes sectores productivos incluidos en ellos. El carácter anticipativo o predictivo que los planes indicativos más avanzados llegaron a conocer en algunos países no consiguió dejar su impronta, por tanto, en los dos primeros planes del Estado Novo. No obstante, aun atendiendo a la naturaleza modesta que caracterizó la primera década de la etapa planificadora estudiada en Portugal, los proyectos conformadores de los dos primeros programas ayudaron a delimitar mejor las opciones que, de acuerdo con los planificadores lusos, el país necesitaba potenciar. Dentro de las líneas de actuación trazadas, tal vez la singularidad temática más destacada de estos dos planes se relacione con la mínima presencia en ellos de sectores «sociales».

Por último, resulta necesario aludir a uno de los rasgos distintivos más señeros de los planes elaborados por el Estado Novo: la diferenciación entre el ámbito metropolitano y el colonial. La organización bipartita de los programas portugueses, ya presente desde el Primer Plan de Fomento, dota de cierta originalidad a la planificación de este país. La atención conferida a los dos espacios bajo soberanía portuguesa señalados dista de ser equiparable, advirtiendo, en general, una menor profusión en el tratamiento de la economía colonial. Además, dentro de esta, el protagonismo que cada territorio ultramarino tiene es muy dispar, habiendo, ya desde el I Plan, algunas colonias que son sometidas a estudios relativamente ricos y profundos (por ejemplo, Angola) y otras que, en contraste, ocupan una posición subalterna. Cabe indicar que, en ocasiones, dichos desequilibrios no obedecen solo a una apuesta por la potenciación de unos territorios sobre otros, sino a las disparidades que había entonces en cuanto al conocimiento global de las colonias.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

CAPÍTULO 4. LA OPCIÓN INTEGRAL DESDE EL INICIO HASTA EL FINAL DE LA PLANIFICACIÓN FRANQUISTA: LOS PLANES DE DESARROLLO (1964-1975)

El presente capítulo aborda, de una manera conjunta, los tres planes económicos de tipo indicativo que el franquismo aplicó desde mediados de los años sesenta hasta el final de la dictadura. Un primer elemento diferenciador con respecto a la programación del Estado Novo está definido por el tratamiento, dentro de un mismo bloque, de la totalidad de los planes españoles. Esto obedece a que, a diferencia de lo ocurrido en Portugal, donde las mejoras (cualitativas y cuantitativas) de los programas fueron mucho más acusadas, los planes españoles siguieron una senda más continuista. Así, a pesar de la diversidad existente en los tres programas y de las especificidades de cada uno de ellos, las afinidades son, tanto desde el punto de vista temático como organizativo, bastante más patentes que en los planes portugueses.

Un atributo fundamental que singulariza los programas españoles y que los distancia notablemente de sus homólogos portugueses guarda relación con el alcance y la ambición que presentaron a lo largo de toda la etapa planificadora. Si, en el caso portugués, se ha expuesto cómo los dos primeros planes de fomento se limitaron a una serie de inversiones centradas en sectores prioritarios para el desarrollo general del país, en España, ya desde el primer plan, la orientación seguida fue *integral*. Adoptando una concepción global de la generalidad de sectores de la economía española, la planificación franquista excedió con creces el tratamiento parcial que el Estado Novo confirió a los dos planes que se acaban de analizar. De este modo, aunque no todos los dominios de la economía nacional llevaron aparejado el mismo peso en los tres planes franquistas, se aprecia que, en sentido amplio, la nómina de ámbitos productivos observada abarca la *totalidad* de la economía española de la época.

Poniendo el foco sobre la relevancia de los sectores de la economía desarrollista en los planes, cabe realizar dos puntualizaciones preliminares. Por un lado, la fuerte apuesta por el sector secundario como instrumento capital para el desarrollo general del país fue una constante durante los tres programas ejecutados. A pesar de la importancia atribuida a otros campos, los planes no ocultan su propensión hacia el sector secundario, pues, en la época, el progreso económico iba íntimamente ligado a la expansión industrial. Por otro lado, una nota diferenciadora con respecto a los planes de fomento del Estado Novo viene definida por la sensibilidad social que impregnó toda la etapa planificadora española. En armonía con la naturaleza integral propugnada por el franquismo, los programas económicos no podían desentenderse de determinados ámbitos (educación, sanidad, vivienda) cuyo peso había sido exiguo en los primeros planes del salazarismo.

Finalmente, desde una óptica cronológica, es interesante constatar que la inclinación social que se acaba de indicar afloró en la planificación ibérica, de forma diáfana y contundente, a mediados de la década de 1960: si el I Plan español exhibió tal naturaleza en 1964, cabe avanzar

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

que, solo un año después, la programación portuguesa optaría por la misma vía, tal como se verá con posterioridad, a través del denominado Plan Intercalar de Fomento.

4.1 EL PRIMER PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1964-1967)

4.1.1 La idoneidad de la programación global: la filosofía de partida de la planificación española y sus principios rectores

En comparación con los dos planes portugueses ya considerados, el I Plan español proporciona información mucho más rica y abundante acerca de los principios, orientaciones y objetivos que guiaron el proceso planificador franquista en los años sesenta. No resulta fácil clarificar qué elementos permitieron que la práctica planificadora fuese tan dispar entre ambos países en lo atinente a las maneras y procedimientos que se siguieron. Sin embargo, se pueden apuntar al menos un par de razones importantes sobre esta cuestión: por una parte, la tardía adopción de la práctica planificadora en España[274] permitió que los modelos en que inspirarse fuesen más numerosos y variados;[275] por otra, el progresivo afianzamiento del papel orientador de los organismos internacionales en los programas de desarrollo confirió una base más sólida a los planificadores españoles en la década de 1960 que la que habían disfrutado sus homólogos portugueses desde después de la Segunda Guerra Mundial.

Antes de analizar e interpretar el sentido del primer plan español, es interesante reparar en la información organizativa y rectora que el propio programa incorpora. Además de las figuras que ocupaban los puestos de mayor peso en el edificio planificador, siendo el comisario Laureano López Rodó[276] el agente más destacado, se observa una vasta nómina de personas que conformaban los dos grandes grupos de trabajo, es decir, las ponencias y las comisiones.[277] Las ponencias se ocupaban de cuestiones de naturaleza transversal, cuya incidencia repercutía sobre los diferentes ámbitos y sectores económicos del país, tales como, por ejemplo, la financiación y la productividad. Por su parte, las comisiones se encargaban del estudio de los

[274] Teniendo siempre presente el fuerte influjo que la planificación francesa ejerció sobre la de otros países, es común considerar la década de 1960 como su período cenital. Particularmente, el IV Plan de este país, cuya fase de aplicación coincidió con el cuatrienio 1962-1965, fue una clara referencia para el primero de los planes españoles.

[275] A pesar de lo que se acaba de indicar, la influencia proveniente del exterior no se circunscribió a Francia. Resulta interesante constatar que, durante los años sesenta y setenta, los planificadores españoles estuvieron expuestos a referencias que, *a priori*, podrían suscitar extrañeza. En AGA, (09)013.001, caja 51/4814 se aprecia que los planificadores no eran ajenos a otros modelos notablemente diferentes del español. Además de la presencia de información relativa a Francia, aquí se encuentran escritos procedentes, por ejemplo, de la Polonia socialista de la época.

[276] Una crítica incisiva a las dinámicas generadas durante la etapa planificadora y, particularmente, al rol desempeñado por López Rodó en dicho proceso se halla en el clásico trabajo de González (1979). En concreto, el capítulo VI, *El desarrollo como mercancía política*, ilustra muy apropiadamente, entre otros aspectos, el imparable ascenso del comisario y su papel central en la experiencia planificadora franquista.

[277] El plan incorpora esta información a partir de la página 463. Esta puede tener relevancia para interesarse por las personas que se hallaban detrás del plan y, por ende, cuando así sea posible y factible, para poder incrementar nuestro conocimiento sobre los artífices que, con mayor o menor relevancia, ayudaron a definir la planificación desarrollista.

sectores de la economía española, habiendo, por ello, una organización temática claramente delimitada.

Ya desde el inicio del plan, el investigador encuentra un estudio que emerge sobre unos presupuestos y unas bases que se apartan notablemente de lo hallado en los dos primeros planes portugueses. Partiendo de la necesidad de formular un plan general que asuma una visión de conjunto de la economía del país, el programa presenta un retrato notablemente feraz de las características fundamentales de la economía española de la época. Así, el panorama general que se traza sobre los años sesenta y que, cuando así se requiere, se desliza también sobre la trayectoria del país en las décadas precedentes, ofrece un retrato aproximativo bastante certero para situar el contexto en que el plan irrumpió.[278]

El primer capítulo del plan incluye un epígrafe denominado **«Obstáculos y oportunidades para el desarrollo»** (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social [Comisaría], 1963, p. 36) que tiene una gran significación por, principalmente, dos aspectos. Por un lado, se deja ver el clima de euforia y optimismo que imperaba en el país durante los primeros años sesenta y, al mismo tiempo, se perciben los márgenes de mejora que la economía española presentaba entonces.[279] Por otro lado, muchos de los diagnósticos que se realizan llevan implícitas problemáticas y necesidades análogas a las verificadas en el caso portugués, siendo una muestra, pues, de que ambas economías se encontraban en un proceso de desarrollo que parecía encaminarse, de un modo paulatino, hacia un estadio superior próximo al existente en el resto de la Europa occidental.[280]

Dado que el plan comienza realizando una exposición general de la situación de la economía española en el contexto de la década de 1960, el lector descubre enseguida una diferencia capital entre España y Portugal: la dimensión imperial. Mientras que en los sucesivos planes lusos los dominios coloniales poseen un protagonismo muy significativo,[281] el exiguo imperio español lleva aparejada, como es lógico, una representación muy modesta en la

[278] Es de interés aquí atender a los organismos que facilitaron la información cuantitativa de la que el plan bebió. Aunque las críticas dirigidas a la pobreza que, en este ámbito, España seguía exhibiendo eran constantes, entidades como el Instituto Nacional de Estadística (INE) o los Ministerios de Hacienda y Comercio proporcionaron, dentro de sus posibilidades, abundantes datos para su confección. Simultáneamente, los principales organismos internacionales (FMI, OCDE) también enriquecieron la información disponible, siendo determinantes, en este caso, para las comparaciones a escala europea e internacional.

[279] No en vano, una de las principales interpretaciones sobre los procesos planificadores ibéricos que realizamos se relaciona con el desgaste que ambos experimentaron con el paso de los años. Si inicialmente se observa que se suscitaron grandes ilusiones en los dos países, debe señalarse que la longevidad de los dos regímenes –y, concomitantemente, las incógnitas relativas al escenario que advendría tras su fin– harían mella en la percepción de las virtudes del ejercicio planificador.

[280] A modo de ejemplo, fenómenos como el elevadísimo porcentaje de población activa ocupada en la agricultura o la baja productividad constatable en los dos países constituían escollos que debían ser inminentemente combatidos.

[281] A este respecto, téngase presente que, en términos estrictamente geográficos, la metrópoli portuguesa no constituía sino una reducida parte del vasto imperio que el país aún poseía entonces.

planificación franquista. Así, tan solo un territorio ajeno a la España metropolitana forma parte de sus líneas de estrategia: Guinea Ecuatorial.[282]

Además de la explicación del contexto económico, el plan incorpora una exposición de sus razones de ser y sus fundamentos mucho más dilatada que la observada en los otros dos planes lusos. De esta manera, mientras los planes portugueses se orientan, casi sin contextualizaciones de ningún tipo, hacia los tratamientos individualizados de los diferentes sectores económicos, el plan español posee una serie de capítulos explicativos de gran utilidad para la comprensión de los porqués de la actividad planificadora.[283]

En lo que atañe a los objetivos cardinales del proceso de desarrollo en curso, se constata que, si bien los de naturaleza económica adquieren una relevancia incuestionable, la política de desarrollo «[tiene] también en cuenta los factores humanos y sociales, a fin de promover y alcanzar las transformaciones socio-económicas que reclama nuestro tiempo» (Comisaría, 1963, p. 41).[284] Al igual que ocurre con los planes del Estado Novo, la consecución de un rápido crecimiento económico en condiciones de estabilidad constituía entonces un objetivo y un requisito para el desarrollo deseado. Simultáneamente, la sensibilidad económico-social también aflora al reparar en la pretensión redistributiva y la potenciación de la movilidad social que el plan manifiesta.

En cuanto a los objetivos más específicos, denominados en el plan «objetivos instrumentales»,[285] se aprecian ya algunos de los puntos de más relieve que se diseminan, de forma más o menos explícita, por el resto del contenido del plan: selección racional de las inversiones, expansión de las exportaciones, aumento de la productividad, mejora del sistema financiero, racionalización administrativa, etc. (Comisaría, 1963, p. 42).[286] Finalmente, dentro

[282] Si la mera existencia de un vastísimo imperio dominado por una modesta metrópoli configuraba, ya de por sí, un muy complejo ámbito de aplicación de la política económica portuguesa, no se pueden ignorar los efectos de la guerra colonial, que, ya desde inicios de la década de 1960, estaba comportando uno de los elementos perturbadores más graves que la dictadura conoció a lo largo de su existencia. En relación con esta cuestión, véase uno de los escasos estudios con perspectiva comparada entre Portugal y España, Jiménez (2019). En el capítulo 6, se exponen algunas de las notables diferencias que separaron a ambos países en lo que toca a la dimensión imperial.

[283] Muchas de las ideas que integran estos capítulos son extensibles a los otros dos planes que España llegaría a conocer y, además, también extrapolables a los planes portugueses. Por este motivo, es interesante estudiar estos vínculos, procurando advertir, simultáneamente, las divergencias existentes entre ellos.

[284] No es esta una pretensión que figure, de forma aislada, en la nómina de objetivos centrales del desarrollo español de la época. Este fin, cuyo ámbito de atención trasciende el dominio meramente económico, se repite en diversas ocasiones a lo largo del plan y de los proyectos elaborados con anterioridad. En este sentido, es harto llamativo que, por ejemplo, el plan apele a la protección de la libertad de los españoles (!) (Comisaría, 1963, p. 41) en el contexto político en que fue aplicado.

[285] Atendiendo a la terminología habitual en el campo de la política económica, la designación «objetivo instrumental» puede parecer un oxímoron. El plan, no obstante, se sirve de esta caracterización para aludir a una serie de elementos que, ulteriormente, se compenetrarían para apuntalar los objetivos cardinales que se indicaban antes.

[286] Tal como acontece en el caso portugués, los planes de ambos países traslucen un lenguaje y despliegan un conjunto de instrumentos y objetivos que, en líneas generales, exhiben ya unos procederes que no son sino sintomáticos de la mayor exposición de España y Portugal al exterior. El avance del estudio de la ciencia económica en el interior de los países y el mayor contacto con las entidades supranacionales se manifestaba, pues, en los dos estados estudiados. A este respecto, no es difícil advertir claras continuidades entre muchos de los fenómenos abordados en los planes y otros problemas y desafíos a los que los dos países se siguen enfrentando en el presente.

de la nómina de objetivos incluidos, se contempla el desarrollo regional como una meta central de la planificación franquista. En efecto, esta línea de la política económica seguida por la programación española fue una de sus señas de identidad, adquiriendo un gran protagonismo, por tanto, la dimensión geográfico-económica en la elaboración de todos los planes de este país.[287] En Portugal, en contraste, como ya ha se ha tenido oportunidad de comentar, esta dimensión tardaría más tiempo en irrumpir y definirse apropiadamente.[288] Así, mostrándose sensibles con la distribución de la producción, el trabajo y las rentas a lo largo del territorio nacional, los planificadores españoles repararon desde el principio en esta vertiente del desarrollo.[289] La atenuación de las diferencias de renta entre las provincias[290] españolas era el fin último de las políticas de desarrollo regional. Para conseguir tal pretensión, el plan delimita tres actuaciones principales (Comisaría, 1963, pp. 151-153): el impulso de polos de crecimiento[291] que, incardinados en el fervor industrialista que imperaba a la sazón,[292] se diferencian entre polos de desarrollo industrial (situados en áreas de cierta tradición del sector secundario) y polos de promoción industrial (localizados en zonas con escaso pasado industrial); la acción agraria, cuyas líneas de actuación ya tenían poderosos precedentes durante la dictadura (Planes Badajoz y Jaén), articulada con la pretensión de garantizar mejores condiciones laborales a los trabajadores del medio rural y, finalmente, en un contexto en que la afluencia de visitantes no dejaba de incrementarse año tras año, la acción del turismo.

El capítulo titulado **«Significación y características del plan»** posee información capital para la comprensión de sus rasgos inherentes (Comisaría, 1963, pp. 45-47). Aquí se aprecia de forma diáfana la gran confianza vertida sobre la práctica planificadora que había en la *Época dorada* y la necesidad de una consideración conjunta de la política del desarrollo. Adicionalmente, se advierte un profundo optimismo en la capacidad administrativa y organizativa de España y, derivado de ello, en la complejidad de las actuaciones que se plantean.

---

[287] La literatura sobre desarrollo regional es amplia. En el caso particular de la planificación española, un trabajo de una notable envergadura es Richardson (1976). Elaborada en el contexto del fin de la dictadura, esta obra sigue teniendo mucho interés para esta materia.

[288] Es innegable que los diferentes territorios constitutivos de Portugal tienen, ya desde el primer plan, tratamientos diferenciados (piénsese, como caso paradigmático, los dominios coloniales). No obstante, en los primeros planes portugueses no se encuentra una política de desarrollo regional equiparable a la española.

[289] No es difícil encontrar similitudes entre el caso español y el francés en la época que nos ocupa. La expansión incontrolada de las capitales de los dos estados y la configuración de ciertas zonas con destacada pujanza industrial son dos realidades fácilmente advertibles entonces. Tal como en el caso español, su coetáneo IV Plan francés también destina un protagonismo significativo a esta problemática. No es casual, por tanto, que, dada la influencia ejercida por el país galo sobre España, el desarrollo regional se erigiese en uno de los ejes de actuación de la planificación franquista.

[290] La provincia es, en el seno de la planificación del desarrollo regional franquista, una unidad administrativa de referencia muy habitual. Esto no empece que, en determinadas ocasiones, el territorio de referencia sea superior (la región) o, en sentido contrario, inferior (la comarca o, incluso, la ciudad).

[291] En las cajas 153 y 154 de AGUN/LLR hay diversa información sobre los viajes que López Rodó realizó, en el contexto del I Plan, a los lugares escogidos para el establecimiento de los polos. La labor propagandística acometida por el comisario constituía una dimensión fundamental de estos desplazamientos.

[292] En AGA, (09)013.001, caja 51/4857 hay, dentro de la diversa documentación relativa a los polos de desarrollo que se recoge, una carpeta (4.12) en que se expone la trascendencia de la industria para canalizar el desarrollo económico en su conjunto y, particularmente, el papel que los polos estaban llamados a desempeñar en estas transformaciones. Tal como se manifiesta, «en la industria está, pues, la clave de nuestro desarrollo económico [el desarrollo económico español]».

Las siguientes palabras del programa son, de hecho, una muestra de la tal vez algo exagerada confianza en las posibilidades que el país tenía entonces:

> No sería posible elaborar un Plan de conjunto si no existieran unas instituciones con la suficiente madurez y dotadas de unos cuadros de probada eficacia capaces de acometer el estudio de los problemas básicos del crecimiento. Por eso, en los países subdesarrollados, generalmente solo es posible una programación parcial.[293]

Otro de los aspectos que afloran en este capítulo es la necesidad de establecer un programa coordinado entre las esferas pública y privada. Este rasgo sitúa la planificación española en el mismo espacio que la portuguesa, es decir, en el de la planificación de tipo indicativo. Así, tanto en la planificación española como en la portuguesa, los planes poseen una naturaleza indicativa u orientativa para el sector privado, respetando, por ende, la libre iniciativa y las decisiones económicas individuales y, de forma paralela, exigen una mayor rigidez a la acción pública. Igualmente, el plan se proyecta para que el sector privado ejerza su actividad a partir de una interacción conjunta entre el propio plan, el mercado y el régimen de actuación concertada. En el caso de los dos primeros elementos, plan[294] y mercado, estos actúan conjuntamente para brindar información de interés a la actividad del empresariado privado. Por su parte, el régimen de actuación concertada alude a la continua interacción entre el Estado y el mercado y a la interferencia que, en pro del interés nacional, el primero estaba obligado a ejercer sobre el segundo.[295]

El I Plan también incluye, tal como en los restantes, un breve espacio –muy breve en los primeros dos planes y un poco más extenso en el último– consagrado a la exposición de algunos de los **indicadores económicos** más importantes del país durante el periodo de ejecución del programa. Dentro de estos, el cuadro macroeconómico fijado constituye, sin duda, la parte más notable de este sucinto epígrafe.[296] Dado que el presente trabajo pone el foco, particularmente,

[293] Visto así, los primeros planes portugueses, por su naturaleza parcial, constituirían ejemplos de planificación subdesarrollada. No obstante, en el propio plan se recogen iniciativas previas parciales aplicadas en España. En este sentido, el presente plan constituía «la culminación de esfuerzos y planes parciales anteriores» (Comisaría, 1963, p. 45).

[294] La influencia francesa vuelve a ser muy evidente aquí. En este caso, el magisterio de Pierre Massé, al que ya aludimos con anterioridad, hace acto de presencia de nuevo: su reflexión acerca del plan como «reductor de incertidumbres» para la actividad económica nacional es incluida en el I Plan.

[295] También aquí se ha hecho referencia antes a las dudas y problemas que esta interacción público-privada suscita para el desarrollo de la actividad económica. La interrelación de ambas esferas no ha sido sino un tema candente en el debate económico a lo largo de la historia y continúa siéndolo en el presente. No obstante, en esta época áurea de la planificación indicativa, los paladines de esta práctica tenían las ideas claras, tal como el propio plan indica: «la norma general es el respeto a la libre decisión empresarial, basándose en la presunción de que, dentro de un marco institucional adecuado y disponiendo de información suficiente [la proporcionada por el plan], las decisiones privadas se moverán en la línea del interés común» (Presidencia, 1963, p. 46).

[296] Nada comparable se encuentra, una vez más, en los dos primeros programas lusos. Fieles a la sucesión de inversiones en los sectores contemplados en ellos, no hay ningún capítulo diferenciado que trace un marco macroeconómico análogo al que se posee para España.

sobre los postulados ideológicos y la dimensión sectorial de los planes considerados, aquí se esquiva el tratamiento macroeconómico de estos. Hay que tener en cuenta, además, que la evolución de las principales variables de esta naturaleza aparece recogida en los posteriores planes y, adicionalmente, es materia recurrente en diferentes manuales de Economía española publicados. Por los motivos aducidos, nos parece más enriquecedor proseguir el estudio con otras vertientes del programa planificador.[297]

Con vistas a conferir un orden y una racionalidad a nuestro análisis, es recomendable reparar, antes de abordar directamente los objetivos sectoriales del plan –claro núcleo de la planificación en Portugal y también, pese a existir una mayor diversidad y heterogeneidad temática, en España–, en dos aspectos que, estando relacionados, figuran en el plan uno después del otro. Concretamente, estamos refiriéndonos a los capítulos VII y VIII, es decir, **factores humanos y sociales** y **desarrollo regional**. En cuanto al primero, no se puede afirmar que las cuestiones ahí vertidas estén ausentes en los planes portugueses, pero, en España, esta dimensión aparece tratada, en general, de forma más profusa y profunda. Los factores humanos y sociales exhiben preocupaciones vinculadas a aspectos sociales de la planificación (política de rentas, de movilidad, promoción social, etc.) cuyo fin último se asocia al combate de las desigualdades en el plano socioeconómico.[298] En lo concerniente al desarrollo regional, la opción por individualizar en un capítulo este tema de la programación económica muestra a las claras el protagonismo atribuido en España al progreso de las regiones constitutivas del país. Siendo una sensibilidad ligada a los factores humanos y sociales que se acaban de señalar, el fin último de esta política era atenuar, en la medida de lo posible, la brecha de oportunidades vitales y, particularmente, laborales que se daba entre los territorios españoles más opulentos y los más rezagados.

4.1.2 La desigual atención dispensada a los distintos sectores productivos

El tratamiento de los sectores económicos en los planes indicativos franquistas merece algunas clarificaciones. Aunque el núcleo de esta parte de los planes esté constituido por los capítulos individuales consagrados a cada sector, hay que subrayar que las estrategias dirigidas a estos no se circunscriben a los mentados capítulos. Así, los programas incorporan información adicional sobre los sectores, teniendo especial significado las directrices vinculadas a sus respectivas políticas (política agraria, industrial, de transportes, etc.). Por esta razón, consideramos que el modo más razonable de abordar este análisis pasa por evitar la dispersión,

[297] Entre los trabajos disponibles, se pueden destacar dos que, adoptando una perspectiva de más largo plazo, permiten apreciar la expansión vivida por la economía española durante la década de 1960: Prados de la Escosura (2003) y Maluquer de Motes (2021).

[298] En el inicio del presente capítulo, el plan deja entrever un dilema de sumo interés. Si, por un lado, la dimensión social del mismo es una característica irrenunciable de él, por otro se observa que esta no puede ir en detrimento del necesario crecimiento económico que, a juicio de los planificadores españoles, el país precisaba para su expansión económica. En estas páginas se advierte, pues, una suerte de equilibrio deseado entre la voluntad indispensable de «crecer» (aumentar el producto nacional) y el afán de que este crecimiento se combinase con una clara apuesta por las políticas más sociales.

incluyendo *todo* lo relacionado con cada sector de forma única y compacta.[299] La clara continuidad organizativa que se verifica en los tres planes refuerza, a nuestro juicio, que se opere de este modo a fin de conferir sistematicidad, coherencia y orden al análisis efectuado.[300] Finalmente, hay que señalar que los diferentes sectores son encarados, en general, de una manera muy parecida en todos los planes. De este modo, la disposición de estos suele estar definida por una exposición general de la situación de cada dominio productivo, una enumeración de fines que se persiguen, una presentación de los factores que pueden contribuir a lograr las metas fijadas y una parte relativa a las perspectivas que, en el corto/medio plazo, cada sector lleva consigo. Huelga recordar que, en relación con esta organización que se acaba de indicar, la distancia existente entre los planes españoles y los dos primeros portugueses –no así los dos últimos– es inmensa: la balanza se inclina, de forma evidente e incontestable, del lado español.

4.1.2.1 El modesto peso relativo de las actividades primarias

La política **agraria** incluye dos de los capítulos sectoriales del plan, el relativo a la agricultura[301] y el referente a la transformación en regadío. Tal como en Portugal, el peso que las actividades agrarias tenían en España era, particularmente en términos de empleo, muy elevado en comparación con el constatable en otros países del entorno.[302] A pesar de ello, en el campo español se estaban produciendo numerosos cambios, no solo productivos, sino también sociales y demográficos. Algunas de estas mudanzas estaban dando lugar a crecientes desequilibrios regionales. Los planificadores españoles tomaron conciencia de dichos cambios y de la necesidad de adoptar algunas políticas que contribuyesen, por una parte, a la modernización agraria y, por otra, a la corrección de los desequilibrios regionales que estaban observando.[303] El asunto se aborda presentando un panorama de la situación del sector en que se recoge información sobre producción, productividad, salarios, etc. para, a continuación, enumerar los principales problemas y obstáculos de la agricultura española y trazar líneas de actuación y unos objetivos a cumplir. La rica exposición de la situación del sector en España,

[299] Nos referimos aquí a que, por ejemplo, cuando se acomete el estudio de la dimensión agraria de un plan, todos los elementos relacionados con este ámbito (características, políticas, objetivos, etc.) se concentren, de forma unida y seguida, en los párrafos correspondientes a dicho sector.

[300] Adicionalmente, cabe aclarar que no se pretende analizar, de modo individual, toda la vasta nómina de sectores y subsectores económicos incluidos en los sucesivos planes. Dadas las características de los programas analizados, tal enfoque resultaría inviable e irracional. Así pues, se busca poner el foco sobre los aspectos sectoriales de más relieve, procurando realizar conexiones, siempre que sea posible, con fenómenos semejantes identificados en el otro país estudiado.

[301] La agricultura constituye un buen ejemplo de los diferentes tratamientos que el primer plan español y su homólogo portugués confieren a este sector. Las escasas páginas encontradas en el plan portugués contrastan con la exposición, mucho más extensa, que el plan español acomete. A pesar de estas asimetrías –que son extensibles a tantos otros capítulos de los planes–, aquí se opta por realizar un examen más o menos equilibrado entre ambos países.

[302] Uno de los escasos trabajos que efectúan una exposición general de las transformaciones agrarias más relevantes de España y Portugal durante la etapa de nuestro estudio es Mothré (1993).

[303] El primer capítulo de López Muñoz (1971) posee varios artículos que orbitan en torno a las circunstancias y peculiaridades de la agricultura española en la década de 1960. Si se desea saber más sobre el tema en esta coyuntura, consúltese la obra citada.

en que se incluyen algunas de las principales variables económicas relacionadas con el mismo, da paso a una enumeración de los principales problemas y obstáculos de la agricultura española para, acto seguido, como ocurre con todos los sectores en el plan, trazar unas líneas de actuación particulares. Aquí se constatan dificultades análogas a las existentes en el país vecino (desde problemas de índole climática y edafológica a deficiencias técnicas). No obstante, el plan español incide en mayor medida en la necesidad del abastecimiento del mercado interno y, asimismo, en la importancia de mejorar la competitividad de forma que una parte de la producción agraria española pudiese ser colocada en el mercado exterior. Si bien se observan medidas que ya habían sido propuestas por el primer plan portugués (concentración parcelaria, repoblación forestal, etc.), se advierte una mayor identificación con el segundo de los planes lusos, pues, por ejemplo, la importancia otorgada a los bienes proporcionados por la industria química es notable, habiendo un tratamiento profuso acerca del uso de las semillas y los fertilizantes. Igualmente, hay una correspondencia con el segundo plan luso en el dominio de la formación de los agricultores. Finalmente, en lo atinente a los regadíos, también se observan marcadas semejanzas entre los dos países, siendo estas muy claras, particularmente, en las áreas meridionales de la península ibérica.[304]

Dentro de las actividades primarias, la **pesca marítima** constituye un capítulo independiente en el plan. Si en los planes portugueses se les atribuía una relevancia destacada a las actividades pesqueras, en el caso español, esta importancia está todavía más realzada.[305] Con problemas muy parecidos a los encontrados en Portugal, la renovación de la flota pesquera es uno de los principales objetivos incluidos en el plan, no solo como un instrumento para llevar a cabo las labores pesqueras en sí, sino también para favorecer y dinamizar la comercialización y distribución de los productos. Al igual que en la agricultura, con las mejoras en la pesca se pretendía atender tanto a la demanda nacional como, en la medida de lo posible, a la internacional.[306] Finalmente, las industrias derivadas de la pesca también debían ser potenciadas.[307]

[304] En el caso español, recuérdese el papel llevado a cabo por el Instituto Nacional de Colonización desde los comienzos de la dictadura. En contraste con otras líneas de acción que despuntarían más tarde, la de regadíos es una política con una notable tradición en la historia del país y, dentro de esta, en la historia de la propia política económica franquista. Para tener una visión general de las actividades agrícolas durante la dictadura y, particularmente, durante el segundo franquismo, consúltese Naredo (2004).

[305] En materia pesquera, una diferencia entre nuestros dos países quizá provenga de la distribución más homogénea de esta actividad que se verifica a lo largo del litoral portugués. En España, como se observa en el plan (Presidencia, 1963, p. 189), el peso que esta actividad representaba en las regiones marítimas era bastante diferenciado entre ellas, habiendo un claro predominio de las zonas atlántica y cantábrica.

[306] En el caso de la voluntad de satisfacer la demanda española de productos del mar (pescado, particularmente), se advierte aquí un nexo muy evidente con el capítulo correspondiente a las industrias de la alimentación. En ambos casos subyace la pretensión de mejorar y enriquecer el régimen alimenticio de la generalidad de la población española de la época.

[307] Atendiendo a los dos tipos de actividades primarias señaladas, las agrarias y las piscatorias, resulta patente el desequilibrio existente en el plan a favor de las primeras. La atención dispensada a aquellas es notablemente superior. En este sentido, es revelador constatar cómo en el trabajo colectivo de *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*, que incorpora un capítulo dedicado íntegramente a estas actividades, dicha desproporción es también manifiesta. Independientemente de ello, el trabajo mencionado proporciona una visión general para aproximarse al tema.

4.1.2.2 El instrumento crucial para afianzar el desarrollo: la intensificación del proceso industrializador franquista

Los diversos **subsectores industriales** constituyen una parte fundamental del primer plan español.[308] A diferencia de lo que ocurría en Portugal, donde la disputa entre las corrientes defensoras de la estrategia agraria y las que reivindicaban un mayor peso para la industria nacional era más virulenta, en España se constata, ya desde el inicio de la etapa planificadora, una firme apuesta por el sector secundario. En este sentido, conviene recordar que el relanzamiento de la industria nacional había sido uno de los objetivos prioritarios del poder franquista[309] desde los primeros compases del régimen, siendo prueba de ello, por ejemplo, la temprana constitución del Instituto Nacional de Industria (INI) como instrumento de apoyo para dotar a España de un sólido tejido industrial.[310]

Como muestra del protagonismo conferido a la industria, el plan vincula la irrenunciable potenciación de este sector a la anhelada expansión del producto nacional y al incremento del número de puestos de trabajo mejor remunerados. Además, también se observa que:

> Los principales estímulos para acelerar la industrialización serán el impulso a la enseñanza y a los transportes, la mejor distribución de la renta y el aumento de la capacidad de consumo de la población agrícola. El desarrollo industrial dependerá, en definitiva, de la acción que se ejerza simultáneamente sobre tres sectores de máxima importancia: la agricultura, los transportes y la enseñanza, y del acierto con que se instrumente la distribución de la renta nacional y la promoción social (Comisaría, 1963, p. 55).

[308] El estudio de la evolución industrial española a lo largo de los siglos XIX y XX ha dado lugar a numerosas investigaciones y, además, las controversias generadas han sido también diversas. Una panorámica general acerca del comportamiento industrial español durante la segunda mitad de la centuria pasada aparece en Buesa y Molero (2000). Si se desea ampliar la etapa de análisis y penetrar en el siglo XIX, consúltese Catalan (2015). Asimismo, el atlas de la industria española dirigido por Nadal (2003) facilita información, en una perspectiva histórica de largo plazo, sobre los subsectores secundarios. Finalmente, la obra coordinada por García Ruiz (2019) se centra en las políticas industriales adoptadas en España durante la Edad Contemporánea, habiendo un capítulo, elaborado por el propio coordinador del libro, que pone el foco sobre el periodo franquista.

[309] Un estudio sobre el intervencionismo estatal en la industria española durante el segundo franquismo se halla en Buesa y Pires Jiménez (2002).

[310] En el ámbito de las empresas públicas, particularmente aquellas que centraban su actividad en el sector industrial, se observa un contraste muy claro entre España y Portugal. En el régimen de Salazar no existía un organismo equiparable al INI. En relación con ello, indagando en material que llegaba a las manos de los planificadores españoles, es interesante reparar en esta caracterización que se realiza sobre Portugal: «la orientación que preside a la política económica portuguesa reconoce los méritos de la iniciativa privada. No existe en Portugal un sector importante nacionalizado de la actividad económica, aunque en ciertos sectores (electricidad, transportes) se ven economías mixtas donde el Estado y otros organismos públicos ocupan importantes posiciones como accionarios, al lado del capital privado». Véase en AGA, (09)013.001, caja 51/4496, 14.

Es decir, con el fin de robustecer el proceso de desarrollo en curso, los sectores enumerados aquí debían ejercer como mecanismos que ayudasen a conseguir uno de los objetivos centrales del plan: la industrialización.[311]

Uno de los rasgos más llamativos de la línea industrialista del primer plan español tiene que ver con la diversidad de subsectores secundarios que se contemplan.[312] Aunque cada subsector posee ciertas especificidades, en el plan se identifican problemas, deficiencias y necesidades que, con mayor o menor intensidad, afectaban a la actividad industrial española en su conjunto. Entre las vías de actuación de la política de este sector, es significativa la alusión explícita a la necesidad de disponer de ahorro exterior para el crecimiento industrial nacional. Así, ya desde el I Plan franquista hay una reivindicación de la necesidad de que el ahorro procedente de otros estados penetrase con intensidad, siendo forzoso, para ello, estimular las inversiones extranjeras en el país (Comisaría, 1963, pp. 70-71).[313] Sin duda, esta es una muestra expresiva del cambio de mentalidad que, en el seno del régimen, se operó durante la época analizada, marcando, por tanto, un claro contraste con respecto a la fase autárquica.[314]

En estrecha relación con la mayor apertura y liberalización de la economía española, el plan también se centra en otras cuestiones de interés relativas a los avances que las actividades industriales debían experimentar para poder ser más competitivas de cara al exterior. Así, entre otros aspectos a mejorar, el plan pone el foco sobre la necesaria reorganización de las empresas industriales con vistas a crear unidades productivas de mayor tamaño y sobre la necesidad de incorporar tecnologías conducentes a aumentar la calidad de la producción.

Dado que el conjunto de subsectores industriales incluidos en el plan es amplio y heterogéneo, procedemos a realizar, a efectos de la racionalidad deseada para este análisis, una clasificación que ayude a recoger los aspectos más importantes de cada uno de ellos y a estudiar las semejanzas y divergencias que se observan con respecto a la industria en los planes portugueses.[315] Los subsectores secundarios recogidos en el I Plan español son los siguientes: energía, industrias básicas (hierro y acero y sus minerales), industrias de material de construcción y refractario, industrias químicas, abonos y papel, construcción de maquinaria, industrias de la alimentación, industrias manufactureras varias y artesanía.[316]

---

[311] La apuesta industrialista en el marco de una economía más abierta al exterior era también recomendada por los principales organismos de la época. Así, durante el primer año de ejecución del plan, la OCDE lanzaba un mensaje muy claro en relación con el progreso económico del país: «el desarrollo económico en España, como en todas partes, significa, en primer lugar y fundamentalmente, el desarrollo industrial». Véase en AGA, (09)013.001, caja 51/4497, 4.

[312] Un trabajo de interés que, además de ocuparse de diferentes vertientes de la industria franquista, relaciona su evolución con las líneas delimitadas por el I Plan es el quinto capítulo de López Muñoz y García Delgado (1968). Asimismo, en De la Torre y García-Zúñiga (2013) se ofrece una panorámica sumamente interesante para nuestro estudio, pues, poniendo el foco sobre la política industrial franquista, se tocan aspectos centrales como son la mayor apertura hacia el exterior, la planificación y el desarrollo regional.

[313] Para una visión de la penetración de capital extranjero en España en el desarrollismo, véase De la Torre (2011).

[314] Sobre el tránsito de la cerrazón autárquica a la etapa aperturista, véase Fernández Navarrete (2005).

[315] Optamos por seguir el orden que los subsectores industriales tienen en el I Plan. Para consultar información relativa a estos, véase a partir del capítulo XII del programa planificador.

[316] Como el propio plan explicita, la artesanía es un sector bastante particular. Juzgando el resto de los dominios del plan, se opta por incluirlo dentro del sector industrial.

En lo que se refiere a la **energía**, la importancia atribuida a este subsector aparece explicada, principalmente, por constituir la base de expansión de otros sectores económicos básicos (Comisaría, 1963, pp. 199-209). El plan establece una distinción entre los distintos tipos de combustibles (sólidos, líquidos y gaseosos) y entre dos modalidades de energía (eléctrica y nuclear). El objetivo general que acompaña a los tres tipos de combustibles incluidos y a las dos modalidades de energía es el de aumentar su producción en un contexto de fuerte expansión de su demanda. En el caso particular de los combustibles señalados, se fijan las relaciones entre estos y las actividades industriales dependientes de ellos (el carbón para la siderurgia, los productos petrolíferos para el transporte, etc.). En cuanto a las dos clases de energía consideradas, un aspecto descollante es la diferencia en cuanto al protagonismo conferido a la energía eléctrica por parte de los planes ibéricos. Así, los dos primeros planes portugueses dedican sus respectivos capítulos individualizados a la energía eléctrica, lo que trasluce la gran relevancia otorgada a este sector para el desarrollo portugués. En contraste, en España, este tipo de energía aparece subsumido, con menor relieve, entre otras energías.[317] Por el contrario, se encuentran similitudes entre ambos países en lo que toca a la energía nuclear. En ambos países se observa la necesidad de intensificar y potenciar la minería del uranio como forma de impulsar esta clase de energía.[318]

Tabla 4.1. Exportaciones e importaciones de energía eléctrica en España (millones de Kwh.)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1957	73,0	89,7	+16,7
1958	104,4	119,2	+14,8
1959	304,1	130,3	-173,8
1960	406,5	257,3	-149,2
1961	573,0	328,0	-245,0
1962	543,1	313,1	-230,0

Fuente: Comisaría, 1963, p. 202

Las **industrias básicas del hierro y del acero y sus minerales** poseían una considerable tradición en el país y habían experimentado un notable éxito durante la etapa de la Segunda Revolución Industrial. A la altura de la década de 1960, estas continuaban exhibiendo un destacado protagonismo en el tejido industrial de la época. En estos años, el consumo interior era inferior a la producción, lo que permitía alcanzar niveles de exportación bastante significativos. Entre otras consecuencias de dicha pujanza exportadora, la obtención de divisas foráneas se erigía en uno de los principales activos de este subsector industrial. Además del tan extendido problema de la falta de modernización de las empresas de esta rama, otro de los rasgos definidores del mismo se relaciona con la notoria fragmentación empresarial, lo que limitaba sobremanera la eficiencia productiva de estas industrias. Entre los objetivos de la

[317] En relación con esta cuestión, la tendencia deficitaria de la producción eléctrica en España en los años previos al I Plan queda patente en el cuadro que se incorpora.
[318] En el caso español, una panorámica general del desarrollo de la energía nuclear desde mediados del siglo XX es proporcionada en De la Torre y Rubio (2014).

planificación, la modernización de las empresas existentes y el aumento del tamaño de las compañías destacaban notablemente. En realidad, el reducido tamaño medio de las empresas en varios sectores se había acentuado en las décadas de 1940 y 1950 como resultado de la intervención a través de los cupos de mercancías, los precios de tasa y otras medidas de intervención. Estas medidas habían contribuido a favorecer la pervivencia de empresas poco eficientes y a dificultar la entrada de otras potencialmente más innovadoras y eficientes. En este sentido, se puede observar también un cambio de concepción con respecto a la etapa autárquica. Así, la referencia al reducido tamaño de las empresas españolas forma parte, de manera continuada, de lo observado en los sucesivos planes aplicados en el país. Con vistas a obtener una mayor eficiencia productiva, los planes apelan con frecuencia a una deseable concentración empresarial que se tradujese en una mayor y más racional producción nacional.

Las **industrias básicas de minerales de metales no férreos y sus minerales** presentan en el plan una notable heterogeneidad, pues el estado de desarrollo y expansión en que estos productos se hallaban difería significativamente entre sí. Entre los aspectos de más relieve que se incluyen en este subsector secundario, el plan pone de manifiesto que aquellos procesos vinculados a la minería, actividad con una notable tradición en el país, tenían un grado de modernización bastante modesto, mientras que los ligados a la metalurgia llevaban consigo unas posibilidades de expansión bastante más acentuadas. En un sentido amplio, a diferencia de lo que se observa en las industrias del hierro y del acero, las industrias básicas de metales no férreos y sus minerales no tenían un peso significativo ni tampoco suponían una contribución especialmente relevante para las exportaciones y la obtención de divisas extranjeras. Cabe agregar que, debido a la heterogeneidad inherente a este subsector, las perspectivas y objetivos de las diferentes modalidades mineras y metalúrgicas poseen una diversidad considerable (Presidencia, 1963, pp. 224-228). Entre los fines más destacados asociados a este subsector, la mayor racionalidad y eficiencia productiva de sus empresas y, adicionalmente, la voluntad de colocar en el exterior ciertos productos en que España tuviese cierta competitividad (particularmente, piritas, aluminio y mercurio) son las dos líneas de acción establecidas.

En el capítulo de las **industrias de material de construcción y refractario**, la diversidad apreciada también es muy destacada, pero, más allá de ello, a este subsector se le atribuye una especial significación dentro del conjunto de ramas industriales. En una coyuntura en que la construcción estaba experimentando una expansión sin precedentes en el país, la producción asociada a esta actividad se consagraba como una actividad de máxima importancia para la satisfacción de la fuerte demanda existente. Con la modernización de las empresas de material de construcción, los planificadores pretendían atender no solo a la necesaria edificación de viviendas en las áreas expuestas a un mayor dinamismo demográfico, principalmente las zonas urbanas y periurbanas, sino también a la construcción de alojamientos turísticos, una rama productiva que se estaba expandiendo con especial brío debido a la generación de divisas para financiar las importaciones necesarias para la modernización.

Entre los productos que integran este subsector (cemento y derivados, cerámica, vidrio, materiales sanitarios y refractarios y, finalmente, yesos), ocupa una posición preponderante el primero de ellos, el cemento, el cual es referido en el plan como una «industria básica,

USC UNIVERSIDADE

fundamental en la política de desarrollo» (Comisaría, 1963, p. 237). A este respecto, la Tabla 4.2., que muestra el consumo de cemento por sectores, resulta muy expresiva. Como se puede observar, un rasgo caracterizador de este producto es su utilización para un abanico muy diverso de funciones (viviendas, puertos, carreteras, etc.). Por su parte, atendiendo a la necesidad de la «elevación del nivel higiénico-sanitario de los hogares en muchas zonas del país» (Comisaría, 1963, p. 238), también se les presta especial atención a los materiales sanitarios, refractarios y otros semejantes relacionados con las necesidades higiénico-sanitarias, tanto de las viviendas como de las instalaciones turísticas.[319]

Tabla 4.2. Consumo de los principales sectores demandantes de cemento en España en 1964 (miles de Tm.)

Obras hidráulicas y acequias principales	1 480
Construcciones hidroeléctricas	1 312
Vivienda	1 311
Construcciones de tipo industrial	1 038

Fuente: Comisaría, 1963, p. 235

El grupo de las **industrias químicas, abonos y papel** no posee en el plan características marcadamente diferenciadoras y autónomas con respecto a los otros subsectores industriales (Comisaría, 1963, pp. 241-248). No obstante, tal vez uno de los rasgos más sobresalientes provenga de las observaciones vertidas sobre el comercio exterior y la función que este debía desempeñar para la adquisición de bienes necesarios para estas industrias. En este aspecto, en el plan se critica abiertamente la elevadísima intensidad arancelaria que recaía sobre la importación de determinados inputs imprescindibles para este subsector, lo que se consideraba que redundaba muy negativamente en la actividad productiva del empresariado de esta rama. En la otra cara de la moneda, las esperanzas volcadas en la capacidad exportadora de este parecían ser bastante contenidas. Así, en línea con una tendencia secular en el país, los productos que requerían un escaso grado de transformación seguirían teniendo un fuerte protagonismo.

En el ámbito de la **construcción de maquinaria**, que agrupa los artículos metálicos manufacturados, la maquinaria mecánica, la maquinaria y aparatos eléctricos y los instrumentos y relojería, además de las deficiencias clásicas que acompañan y caracterizan el amplio conjunto de los subsectores industriales, se recoge nuevamente el papel determinante que los intercambios comerciales con el exterior desempeñaban para la buena evolución de esta rama industrial. De hecho, en el epígrafe dedicado a la reestructuración del sector (Comisaría, 1963, pp. 257-258), se expresa de forma clara cómo se consideraba que debía realizarse el proceso

[319] Es habitual que, cuando se abordan diferentes planes de desarrollo, se repare más en aquellos proyectos e iniciativas de una mayor envergadura y fastuosidad. No obstante, en ocasiones existe una tendencia a olvidar mejoras que, sin ser tan vistosas u obvias, se traducen en un aumento exponencial de la calidad de vida de las personas. La mayor sensibilidad existente en torno a los hábitos higiénicos y sanitarios es, sin duda, un ejemplo paradigmático a este respecto.

progresivo de apertura y cuál sería el grado *óptimo* que debía alcanzarse. Así, se señala que se debía favorecer lo siguiente:

> Un proceso de reestructuración con plazo de adaptación suficiente, de protección graduada, que permita la evolución con vistas a la competencia internacional, sin exposición prematura e imprudente a la severidad de la misma, que ahogaría de modo inevitable su expansión, ni por el contrario con protección excesivamente prolongada que adormezca al sector en una falsa seguridad que llevaría más tarde a confrontaciones catastróficas con la realidad (Comisaría, 1963, p. 258).[320]

Las **industrias de la alimentación** son concebidas en el plan como imprescindibles, dado el carácter esencial de los bienes que producen. El programa se refiere asimismo a la notoria heterogeneidad de ellas[321] y a la dificultad para prever el volumen de inversiones necesario en cada una de sus subramas. En todo caso, para los planificadores, las perspectivas de mejora y crecimiento asociadas a la producción y consumo de alimentos, sobre todo los más nutritivos, iban paralelas a la obligatoriedad de satisfacer unos bienes que no eran sino de primera necesidad para cualquier consumidor.[322] Sin duda, las industrias de este tipo constituyen un buen ejemplo de la amplitud y variedad de los objetivos integrados en los planes analizados. De hecho, en el apartado relativo a las inversiones, el plan recoge que «la complejidad del sector y el gran número de actividades que comprende y de empresas que lo integran […] no permite prever el volumen de inversiones discriminado por cada actividad» (Comisaría, 1963, p. 265). Cabe agregar que, como ya hemos señalado para algunos de los subsectores previamente tratados, los contrastes existentes en este dominio entre los años sesenta y setenta, por un lado, y los cuarenta, por otro, eran muy acusados. Los avances que se dieron fueron muy notorios para la generalidad de los españoles.

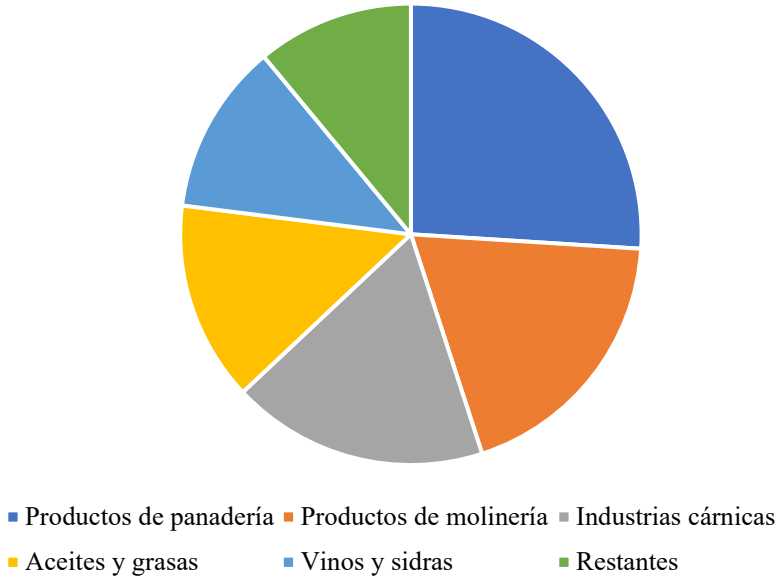
[320] Este objetivo incluido en el plan condensa de forma muy acertada las oportunidades y riesgos que la adopción de una política comercial más o menos librecambista llevaba consigo. La superación de las prácticas proteccionistas, tan arraigadas en el país, suscitaba temores derivados de la posición desfavorecida que la economía española poseía en relación con otras más poderosas. Los recelos existentes en este subsector de la construcción de maquinaria pueden ser perfectamente extrapolables a otras actividades productivas sobre las que se cernían riesgos y desafíos análogos a los expuestos aquí.

[321] Pese a la notable heterogeneidad existente, el predominio de cinco subgrupos relacionados con las industrias de la alimentación es manifiesto. Estos subgrupos son, como se observa en el gráfico, los siguientes: productos de panadería, productos de molinería, industrias cárnicas, aceites y grasas y vinos y sidras. De un total de 19 ramas alimentarias consideradas en el I Plan, las cinco señaladas representan, atendiendo al número de empresas, casi el 90 % del total.

[322] No obstante, el capítulo se circunscribe a «las actividades dedicadas a la obtención de productos destinados a la alimentación humana mediante el proceso de industrialización de materias primas obtenidas de la agricultura, la ganadería y la pesca» (Comisaría, 1963, p. 261). Asimismo, también se indica que se incluyen otros productos (bebidas alcohólicas y no alcohólicas, piensos, etc.).

USE

Gráfico 4.1. Número de empresas alimentarias por rama sobre el total del subsector en España en 1961 (%)



Fuente: Comisaría, 1963 (p. 262) y elaboración propia

Bajo la etiqueta de **industrias manufactureras varias** se engloban actividades relacionadas con las siguientes ramas: textil, madera y corcho, cuero y calzado y caucho y juguetería. Dentro de este grupo, la industria textil ocupa una posición de destacada importancia por diferentes motivos. En primer lugar, en consonancia con lo que se acaba de indicar para los alimentos, esta industria proporciona bienes que pueden ser considerados de primera necesidad para cualquier persona. Más allá de este carácter esencial de la producción textil, consideramos de interés las observaciones críticas referidas a la secular concentración regional de esta actividad en Cataluña (y, dentro de esta, particularmente en la provincia de Barcelona). Atendiendo a esta visión negativa de una concentración tan elevada, se comprende que los planificadores planteasen la necesidad de ampliar la actividad textil a lo largo del territorio español y de dinamizar el comercio, tanto interno como externo, convirtiéndolo, así, en uno de los principales objetivos relativos a este subsector.

Finalmente, hay un brevísimo capítulo dedicado a la **artesanía**. Este sector, según el plan, tiene una difícil delimitación dentro del ámbito industrial, puesto que se refiere a «la actividad económica que produce bienes en pequeñas series, en talleres familiares o con un máximo de cinco productores, mediante el uso de medios manuales y en que el sentido de creación artística caracteriza el producto» (Comisaría, 1963, p. 285). Hay dos dimensiones de especial interés relacionadas con esta actividad. De una parte, el fuerte nexo que los planificadores establecen entre la producción artesanal y la demanda de estos productos que los turistas, especialmente los extranjeros, hacían. Dada la expansión turística que España vivía en los años sesenta, se esperaba que la artesanía pudiese sacar provecho de ella. De otra parte, el plan enfatiza la supuesta *naturaleza* femenina de estas actividades y, consecuentemente, considera que, en una

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

coyuntura en que las mujeres pasaban a nutrir con cada vez más intensidad el mercado laboral español, la artesanía podía erigirse en un destino apetecible para ellas.

4.1.2.3. En la senda de la terciarización de la economía española

Atendiendo a las actividades económicas englobadas en el **sector terciario**, se advierte, en los diferentes capítulos integrantes del plan español, una notable variedad de ámbitos. Dentro de esta diversidad, podrían establecerse dos grandes grupos: por una parte, los servicios de naturaleza «esencial» para cualquier individuo (la sanidad, por ejemplo); por otra, un amplio conjunto de actividades que pueden contribuir positivamente a mejorar la calidad de vida de las personas, tal como, entre otros, el turismo.[323]

En esta amalgama de servicios recogidos en el programa, los sectores sociales correspondientes a la sanidad y la educación poseen una entidad destacada. Con relación a este tema, cabe recordar que los programas portugueses apenas penetraron decididamente en ellos hasta la elaboración del tercero de sus planes.[324] Una vez, pues, que los dos países incorporaron en sus respectivos planes sectores de esta naturaleza, se operaría un proceso de no retorno en ellos, intensificándose la preocupación por garantizar la provisión de este tipo de servicios a la totalidad de las personas. Así, atendiendo a los dos ejemplos aquí señalados, la necesidad de articular políticas educativas y sanitarias públicas fue *in crescendo* en los dos países estudiados.[325]

Considerando, en primer lugar, la **educación**, en el plan se halla un capítulo denominado «Enseñanza y formación profesional».[326] Comparando la planificación de los dos países ibéricos, se aprecia que, en contraste con el protagonismo que las escuelas técnicas tenían en los planes portugueses, en España hay una propuesta dirigida a todos los niveles educativos y a las diferentes enseñanzas que había entonces en el país. El alcance existente en el ámbito educativo es, por ello, muy superior en el caso del I Plan español.

A pesar de que, dependiendo del tipo y grado educativo, los problemas y necesidades difieren entre sí, hay elementos comunes a todos ellos que se encuentran en la exposición del programa. Entre las deficiencias señaladas en este ámbito, se destacan la falta de centros y aulas

[323] Recuérdese que el turismo es uno de los sectores clásicos que habitualmente se utilizan para explicar el crecimiento económico de España durante el segundo franquismo. Véase en Barciela *et al.*, 2001, pp. 445-450.
[324] En el Primer Plan de Fomento se encuentra un breve capítulo denominado «Escuelas técnicas». Por su parte, el Segundo Plan de Fomento, manteniendo la línea explorada por su predecesor, destina algunas partidas a mejoras educativas y sanitarias en las colonias.
[325] Sin explorar en su totalidad las múltiples y numerosas aristas que las políticas sociales franquistas tienen, una buena aproximación a esta cuestión se halla en González Madrid y Ortiz Heras (2018). Los autores ponen de manifiesto que, a pesar de la retórica existente entonces, los avances en este campo fueron, en general, bastante modestos. Dada la complejidad para abordar y evaluar este fenómeno, coincidimos con el parecer vertido por estos dos investigadores acerca de la necesidad de incrementar los debates y reflexiones sobre una época que, con todas las debilidades existentes, suscita interés para comprender la evolución de las políticas de protección social en España durante el franquismo.
[326] Un texto de síntesis que resulta útil para conocer los contrastes y continuidades más acentuados que se aprecian entre las dos primeras décadas de la dictadura y la etapa aquí tratada es Viñao Frago (2014). En esta investigación se sintetizan los cambios más significativos que el régimen franquista experimentó en materia educativa.

y la carencia de personal capacitado para el ejercicio de las labores docentes. El nivel de enseñanza primaria es el que ocupa un mayor espacio en este programa, lo que resulta coherente dado el contexto educativo de la España de la época. Las elevadas tasas de analfabetismo que el país tenía entonces, a las que no eran ajenos los planificadores españoles, constituían un poderoso motivo para impulsar la educación en el primer estadio formativo reglado de cualquier persona. Además de establecer la escolaridad obligatoria de seis a catorce años, el plan presta atención al grave desequilibrio existente entre, por una parte, las zonas menos pobladas del país, con serias dificultades para alcanzar números mínimos de alumnos en muchas de sus escuelas, y, por otra, ciertas áreas urbanas y periurbanas que, saturadas por los incesantes movimientos migratorios de entonces, se encontraban con graves problemas de espacio.

Tabla 4.3. Tasas de analfabetismo (%) por grupos de edades y sexos en España en 1960

	Tasas de analfabetismo (H)	Tasas de analfabetismo (M)
De 10-14	8,1	8,4
De 15-19	5,7	7,2
De 20-24	4,6	8,9
De 25-34	5,2	11,1
De 35-44	5,7	12,6
De 45-54	7,7	19,1
De 55-64	12,9	27,0
Más de 65	22,9	39,6

Fuente: Comisaría, 1963, p. 296

Además de los diferentes niveles educativos que integraban los estudios reglados en la España de los años sesenta, el plan contempla otros dominios, tales como la educación extraescolar, que aparece como una de las vías más relevantes para propulsar el capital humano español. En este sentido, resulta curioso el énfasis que se pone en la educación extraescolar como medio para erradicar el analfabetismo, cuando, en primera instancia, cabría pensar que tal combate debería desarrollarse principalmente por medio de la enseñanza reglada.[327] Adicionalmente, se incluyen en este capítulo del plan cuestiones relativas a la función formativa y cultural de bibliotecas, archivos, museos, etc. Con relación a las bibliotecas, el plan pone de manifiesto que la situación en España era deficiente. Así, «tendrían que multiplicarse por siete los libros existentes en nuestras bibliotecas para llegar al mismo nivel de los países de la OCDE» (Comisaría, 1963, p. 296). En el caso de los archivos y museos, el plan también expone, de una forma escueta, el valor que estos espacios poseían para la dinamización cultural y educativa de la sociedad española de la época.

[327] Las tasas de analfabetismo eran más elevadas entre las personas de más edad. Por ello, se intuye que la idoneidad que le atribuyen a este instrumento puede estar particularmente pensada para aquellas personas que ya no se encontraban en edad escolar y que, por tanto, ya no se integraban en los diferentes niveles de la educación reglada.

Relacionado con el anterior sector, el plan dedica también un capítulo a la **investigación científica y técnica**.[328] De forma sucinta, se destaca que el margen de mejora era amplio y que las carencias afectaban tanto a medios materiales como al capital humano.[329] Se reconocía que en ambas facetas el país estaba a considerable distancia de otras naciones más desarrolladas de Europa. Las deficiencias en Portugal en este tema eran semejantes. Asimismo, en el plan se pone de manifiesto una realidad conocida, que es el protagonismo de las instituciones públicas en el campo de la investigación y del papel del Estado, en un sentido amplio, en lo referente a la financiación de la investigación. Así, puede leerse que «la investigación científica en España la realiza fundamentalmente el Estado. Una estimación generosa puede valorar la investigación privada en un 15 por 100 de la total» (Comisaría, 1963, p. 395). Partiendo de lo señalado hasta aquí, se comprende que entre los objetivos a lograr en esta materia figurase la mejora de la complementariedad público-privada y las mejoras materiales y formativas de los investigadores.[330] Estas eran las dos vías centrales por las cuales los planificadores consideraban que el país debía evolucionar para prosperar en este ámbito.

Otro de los sectores incluidos que posee una orientación claramente social es el de **sanidad y asistencia social**.[331] En el plan se explicita el compromiso del sector público con las cuestiones sanitarias.[332] La salud es considerada no solo como un bien social, sino también como un sector económico. A este respecto, el plan abunda en la idea de que el bienestar social, considerado en un sentido amplio, exige siempre que la salud de las personas sea buena. En esta materia, el papel del Estado también estaba llamado a ser central. De esta forma, se señala que:

> El Estado, de acuerdo con la misión que le compete, ha de poder disponer de los medios necesarios para garantizar la salud pública, promoviendo, orientando e incluso gestionando los servicios, cuando las entidades públicas menores y las privadas, o los propios individuos, no lo garanticen suficientemente (Comisaría, 1963, p. 379).

[328] A nuestro juicio, el orden en que se disponen los diferentes sectores y subsectores en el plan es, a veces, inapropiado. Si bien se sigue una disposición coherente y racional en los sectores primario y secundario (que son los primeros en aparecer), algunos subsectores terciarios podían haber sido dispuestos de otro modo.

[329] Contrariamente a lo que ocurre en la generalidad de los sectores, en que los planes portugueses son menos exhaustivos, en este campo sucede lo contrario. En el II Plan de Fomento, los planificadores portugueses fueron bastante más pródigos que sus homólogos españoles en lo atinente a este dominio.

[330] Una mirada singular dirigida a cuestiones relacionadas con la investigación científico-técnica durante el franquismo es proporcionada por Camprubí (2023). Asimismo, en la obra colectiva coordinada por Delgado Gómez-Escalonilla y López (2019) también se abordan diferentes aspectos relacionados con la investigación y el capital humano en el franquismo.

[331] En el trabajo mencionado de González Madrid y Ortiz Heras (2018), es posible conocer algunos de los efectos que las políticas sanitarias del segundo franquismo tuvieron. Como puede observarse, el gasto sanitario estatal siguió siendo muy moderado durante la dictadura.

[332] En el ámbito sanitario, los primeros planes portugueses, al igual que se ha señalado para la educación, optaron por prestar únicamente atención a las colonias.

Aun así, el protagonismo del Estado no impedía a los planificadores manifestar la necesaria compenetración público-privada como forma de mejorar el sistema sanitario español: ellos entendían que la limitación de recursos públicos existentes debía ser complementada con la acción de la sanidad privada, debiendo proporcionarse, para tal, una serie de estímulos públicos dirigidos al ámbito privado.[333]

El abanico de actuaciones sanitarias que el plan contempla es muy diverso, exhibiendo una especial preocupación por niños y ancianos, aludiendo expresamente a la necesidad de incrementar los recursos para el tratamiento de los cánceres o, entre otras, mostrando una sensibilidad para con las personas afectadas por enfermedades mentales.[334]

Dentro del grupo de sectores sociales, se incluye un capítulo correspondiente a las **obras y servicios de las corporaciones locales**. Atendiendo a los proyectos contemplados aquí, figuran, entre otros, los siguientes: abastecimiento de aguas, alcantarillado, pavimentación, conservación de caminos, etc. Uno de los aspectos más relevantes de este capítulo se relaciona con la participación, juntamente con el poder central, de las diputaciones y ayuntamientos en la ejecución de los proyectos consignados. Asimismo, la preocupación por las desigualdades regionales, presente en numerosas partes del plan español, aparece aquí también como un desafío a superar. Una vez más, se enfatiza la diferencia en cantidad y calidad de los servicios de esta naturaleza entre las áreas urbanas y las rurales.

Finalmente, bajo el difuso grupo de sectores *sociales* del plan, es posible incluir dos capítulos cuyo contenido podría encajar, aunque sea tangencialmente, en esta categoría: **telecomunicaciones** y **servicios de información**.[335] Dentro de este conjunto, la tríada considerada está constituida por la expansión de la red telefónica, la radio y la televisión. La incipiente generalización de los medios de comunicación de masas que se estaba operando en la España desarrollista constituía un medio que, entre otras funciones, actuaba, según las desideratas de los planificadores españoles, como un poderoso canal de difusión de las virtudes de los programas económicos. Es decir, estos se convertían en un poderoso instrumento transmisor de las supuestas bondades de los planes a la generalidad de los españoles. Además, más allá de la radio y la televisión, la mayor expansión de la red telefónica es otro de los objetivos contemplados en el plan. En relación con esta vertiente, es necesario subrayar que, en la planificación portuguesa previa, solo la expansión de la red telefónica había tenido cabida allí.

Además de los sectores sociales, el plan considera **otros subsectores terciarios** que contribuían positivamente al desarrollo económico y a mejorar el bienestar de la población. Con un peso desigual en el programa, el tratamiento conferido a ellos ilustra a las claras la intensa e

[333] Entre estos incentivos se contemplaban desgravaciones fiscales, subvenciones de diverso tipo, etc.
[334] Como se verá con posterioridad cuando se analice el Plan Intercalar del Estado Novo, coetáneo del I Plan franquista, las preocupaciones y objetivos eran, en el ámbito sanitario, muy parecidos entre los dos programas. A modo de ejemplo, la alusión explícita al problema del cáncer, cuyo conocimiento era entonces, en comparación con el presente, bastante más reducido, es un elemento que adquiere una notable entidad en ambos países.
[335] Tenemos reservas acerca de la conveniencia de subsumir estos dos capítulos en este grupo. Sin embargo, hay un motivo que da pie a obrar así: el IV Plan francés, programa que, como ya se ha indicado, ejerció una destacada influencia sobre el primer plan español, engloba estos sectores dentro de las denominadas «inversiones sociales».

irreversible terciarización que la economía española estaba experimentando en la década de 1960.

Entre este tipo de subsectores, los **transportes** ocupan una posición preponderante, siendo necesario aclarar que detrás de esta etiqueta no solo se incluye el transporte como servicio, sino también la fabricación de equipo vinculado a este dominio.[336] El presente subsector terciario posee una singularidad cuya importancia es palmaria para el estímulo del progreso económico nacional. Así, su íntima relación con otros ámbitos productivos nacionales, manifestándose, por ejemplo, a través de su función de dinamizador de los intercambios comerciales, hacía que la potenciación de los transportes y las comunicaciones constituyese una dimensión fundamental de la práctica planificadora. Asimismo, en un contexto de una elevada movilidad humana, los transportes desempeñaban un papel central para posibilitar los numerosos desplazamientos que estaban teniendo lugar en la época. Es necesario recordar aquí que, tal como en España, los dos primeros planes del Estado Novo ya habían exhibido el carácter central de los transportes para el proceso de desarrollo económico que se estaba dando en Portugal. Por último, es importante resaltar que la voluntad de imprimir notables mejoras en este campo no se limitaba únicamente al interior de los países en cuestión. Lejos de ello, el fortalecimiento de las conexiones exteriores también emerge como una pretensión relevante dentro de la política de transportes.[337]

Las modalidades de transporte que el I Plan incorpora son seis: transporte por carretera, por ferrocarril y urbano, marítimo, aéreo, por tubería y postal. Tal como ocurre en otros capítulos de los planes, el peso que cada uno de ellos representa es muy diferente entre sí. Con la pretensión de conocer cuáles fueron las principales líneas de actuación en esta materia, el I Plan recoge las siguientes orientaciones y objetivos relativos a los varios tipos de transporte (Comisaría, 1963, pp. 301-329).[338]

En primer lugar, los avances en el transporte por carretera pasaban, sobre todo, por la modernización de la red de calzadas que había entonces en España. Según indica el plan, la longitud de dicha red era aceptable, pero era fundamental que se imprimiese una decidida renovación de ella para satisfacer las crecientes necesidades de desplazamientos que estaban teniendo lugar. En este punto, salta a la vista que la fortísima expansión que el vehículo privado estaba experimentando es uno de los elementos determinantes que se esconden detrás de la

[336] El influyente informe del Banco Mundial de 1962 ya confería a los transportes una notable relevancia. Teniendo en cuenta su significación, no es extraño que los planificadores franquistas también otorgasen un destacado papel a este sector.

[337] Los problemas y deficiencias relacionados con el transporte que España y Portugal tenían en el ecuador del pasado siglo son puestos de manifiesto en los respectivos planes de desarrollo. El principal problema estaba en la dotación de los recursos necesarios para imprimir mejoras sustanciales en esta área. Particularmente, el desafío era importante en el caso de Portugal, donde, además de atender el espacio metropolitano, había que prestar atención a los territorios colonizados.

[338] El subsector de los transportes constituye un excelente ejemplo acerca de la falta de correspondencia que, con frecuencia, se da entre el breve periodo de aplicación de un plan (en el caso del I Plan español, una duración cuatrienal) y los años necesarios para terminar algunos de los proyectos incluidos en él. De este modo, en el capítulo hay varias alusiones a plazos esperados de ejecución y conclusión de muchas iniciativas que, como se aprecia, exceden los cuatro años del programa económico.

voluntad de acometer esta modernización.[339] En línea con lo anterior, el plan alude a la industria española de fabricación de vehículos y a su papel en el proceso que se está comentando. Sin embargo, pese a reconocerle una importante función, el programa es muy vago en cuanto a la concreción de dicha contribución: la complementariedad entre esta y la producción extranjera sería imprescindible para la satisfacción de la fuerte demanda de vehículos que había entonces.

A continuación, el transporte por ferrocarril y urbano también ocupa una posición importante en el I Plan. De forma análoga a lo que se acaba de indicar para el transporte por carretera, uno de los objetivos centrales de esta modalidad tiene que ver con la impostergable modernización de determinados tramos ferroviarios. Asimismo, la propia maquinaria también debía ser renovada para estar a la altura de las necesidades de la época. En lo que concierne al transporte urbano, el significativo crecimiento que estaban experimentando varias ciudades españolas, con especial relieve en los casos de Madrid y Barcelona, hacía necesario dotar a esta modalidad de transporte de una mayor racionalidad y de una mejor organización en el interior de estas urbes.

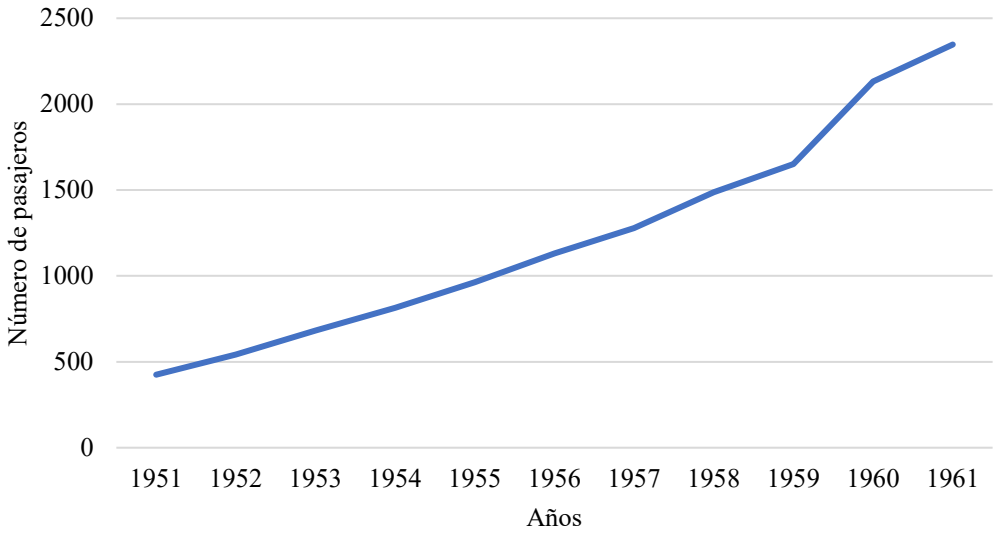
El transporte marítimo era, en España, por razones semejantes a las existentes en Portugal, otro ámbito capital para la economía del país. Sector de larguísimo recorrido histórico en los dos estados ibéricos,[340] en el caso español se advierten problemas y anhelos parecidos a los que se señalaban para el país vecino. Entre los objetivos, destacan la necesidad de adecuar los puertos a las nuevas necesidades del moderno comercio internacional, la renovación de la flota nacional y las mejoras relacionadas con la producción realizadas en los astilleros nacionales.

En lo referente al transporte aéreo, modalidad mucho más reciente que las anteriores, los planificadores exhiben un panorama razonablemente aceptable. En comparación con el caso portugués, la imagen obtenida es, de forma inequívoca, bastante más satisfactoria en España. Así, como muestra de este retrato positivo, el plan indica que la red de aeropuertos nacionales se encontraba, en el contexto de aplicación del I Plan, completa. A pesar de lo señalado, los planificadores franquistas también consideraban que había un margen de mejora en este campo. Siendo conscientes de la expansión turística que se estaba produciendo en esos años en el país y de la importancia de los ingresos de esta actividad para financiar el desarrollo económico nacional, se consideraba que, dado el nexo existente entre esta modalidad de transporte y el turismo, las infraestructuras y la flota aérea españolas debían ser mejoradas. Aun con las deficiencias existentes y pese a su carácter relativamente novedoso, es innegable que este tipo de transporte era, en la España de los años cincuenta y sesenta, una modalidad en pleno auge, tal como atestigua la evolución del número de pasajeros que entraban y salían del país haciendo uso del avión.

[339] Vinculada a este asunto, otra dimensión destacada guarda relación con las dificultades de prever el incremento de compras de vehículos efectuadas por los particulares en los años venideros. Independientemente de la precisión de tales pronósticos, en el plan se aprecia la convicción de que esta expansión seguiría siendo muy acusada, por lo que las mejoras contempladas para la red de carreteras resultaban capitales.

[340] Desde al menos el inicio del proceso de expansión ultramarina de los dos imperios ibéricos, las comunicaciones marítimas pasaron a desempeñar un papel determinante para el desarrollo económico español y portugués. Tanto los intercambios comerciales como los desplazamientos humanos efectuados por esta vía fueron centrales en ambos casos.

Gráfico 4.2. Evolución del tráfico aéreo español en millones de pasajeros por kilómetro (1951-1961)



Fuente: Comisaría, 1963, p. 313 y elaboración propia

Finalmente, dentro de este grupo, se incluyen en el plan dos modalidades de menor entidad, el transporte por tuberías y el postal. En el primer caso, en una época histórica de intensa expansión del consumo de productos petrolíferos, la estrategia del I Plan se concentra en una inversión dirigida a la Empresa Nacional Calvo Sotelo; en cuanto al transporte postal, los dos objetivos centrales guardan relación con la motorización de la red de correo y la mecanización de sus servicios.

Seguidamente, dentro del grupo de los subsectores terciarios, el **turismo** fue uno de los pilares por excelencia de la economía española durante los últimos veinte años del franquismo. Sin ser un elemento totalmente ausente en los dos planes portugueses que se han analizado, en ninguno de ellos se observa la importancia que el primer plan español le atribuye.[341] En el plan se expone primeramente con detalle el proceso de expansión turística en Europa occidental a partir de la Segunda Guerra Mundial y, a continuación, se presta atención a la celeridad del crecimiento turístico en España, mostrándose cómo esta actividad se erigía en uno de los sectores estrella de la economía española de la época.[342] Los objetivos incluidos en el programa procuran abordar este crecimiento que, en determinadas regiones del país (en el área mediterránea, particularmente), se estaba tornando ingobernable. Así, además de la

[341] A este respecto, cabe anticipar que el tercero de los cuatro planes portugueses sería, tal como se verá, el primero en asignar un capítulo específico e individualizado al turismo, lo que no constituye sino un buen indicador acerca de la relevancia que esta actividad estaba adquiriendo en Portugal a lo largo de los años sesenta.

[342] El plan aporta rica información acerca del panorama de este sector: desde la página 345 en adelante, el investigador halla variada y heterogénea información relativa al turismo (volumen de los viajeros, ingresos y gastos de la actividad turística, capacidad hotelera, etc.). Asimismo, atendiendo a trabajos recientemente publicados sobre la materia, Vallejo Pousada (2022) permite comprender mejor el proceso seguido por el turismo español hasta el momento de elaboración y promulgación del I Plan.

construcción y mejora de los propios alojamientos turísticos en sí, también se plantea como objetivo primordial apostar por las industrias turísticas complementarias (restaurantes, cafés, salas de fiesta, etc.).[343] Como se aprecia, el sector turístico ya era claramente sentido como un negocio que llevaba asociada una serie más o menos amplia de actividades que lo reforzaban y le imprimían vitalidad.

El nexo que se señalaba entre los transportes y el turismo se manifiesta también en el sector que, situado después del turismo en el I Plan, se presenta a continuación: **arquitectura y construcción, vivienda y urbanismo**.[344] Además de este nexo, que es, a nuestro juicio, muy representativo, hay que indicar que este capítulo encierra actividades económicas que inciden sobre otros tantos sectores productivos. En relación con esta cuestión, la Tabla 4.4. ofrece una imagen muy elocuente de ello, pues aquí se observa una lista de dominios afectados por la actividad constructora. Acompañado de críticas omnipresentes en el plan, tales como la obsolescencia y la falta de productividad del sector de la construcción, el programa incorpora una crítica atípica dirigida hacia esta actividad, concretamente en el campo de la contratación pública de obras. Así, puede leerse que «la abundante normativa en materia de contratación crea confusión y desconocimiento entre los interesados, por lo que se hace indispensable su actualización, refundición y unificación, aunando los intereses de la Administración y de los contratistas» (Comisaría, 1963, pp. 359-360).[345] Por otra parte, bajo los epígrafes de vivienda y urbanismo se esconde, entre una multiplicidad de aspectos, la idea de haber una necesidad de modernizar y revitalizar el patrimonio inmobiliario español, así como de proporcionar una reorganización más racional a la disposición urbana de las ciudades españolas, especialmente las de mayor tamaño. En relación con esta cuestión, una de las preocupaciones recurrentes de los planificadores españoles tiene que ver con el crecimiento de las actividades industriales y su incidencia (económica, social, humana, etc.) en los principales núcleos urbanos del país.

Tabla 4.4. Producción del sector de la construcción en España en 1962. Principales ámbitos beneficiados (en millones de pesetas)

Edificación industrial	8 580
Construcciones hoteleras y extrahoteleras	6 000
Construcciones hidroeléctricas	5 000
Regadíos	4 970
Edificios oficiales	4 012

Fuente: Comisaría, 1963, p. 358

[343] Aunque la llegada de turistas foráneos que procedían, especialmente, de otros países de la Europa occidental constituyese una parte muy importante del volumen total, no se debe preterir la relevancia que, al mismo tiempo, el propio turismo nacional pasó a adquirir.

[344] Hemos tenido ciertas dudas acerca de su inclusión en la categoría de sectores sociales del plan. La dimensión social de este, con todo, no incide sobre la totalidad del sector. Por este motivo, se ha optado por dejarlo fuera de tal grupo.

[345] De hecho, una de las diatribas usuales hacia la planificación franquista parte, precisamente, de esta idea: la copiosidad y complejidad legal en que se tradujo el proceso planificador constituyó un obstáculo en el camino de la mayor liberalización que la economía española estaba siguiendo. Los vericuetos legales existentes ejercieron, por ende, unas repercusiones perniciosas sobre el eventual interés de invertir del empresariado privado.

4.1.3 Tres capítulos singulares del I Plan: la mayor cohesión del comercio nacional y el tratamiento de dos territorios extrapeninsulares

El Primer Plan de Desarrollo tiene otros tres apartados «sectoriales» que, con una naturaleza difícilmente clasificable, forman parte de este conjunto: por un lado, se encuentra el capítulo de **comercio interior** y, por otro, los capítulos denominados **Canarias** y **Guinea Ecuatorial**.

En primer lugar, poniendo el foco sobre el **comercio interior**, puede parecer extraño que, habiendo una ponencia cuyo punto de interés es el comercio, se intercale, en la vasta nómina de sectores, un breve capítulo correspondiente a esta materia. En cualquier caso, la significación de este aparece justificada en el propio plan:

> Es evidente la trascendencia que tiene para el desarrollo económico eliminar las dificultades de abastecimiento y las distorsiones inflacionistas que puede provocar el defectuoso funcionamiento de las estructuras y sistemas comerciales. Desde este punto de vista, la mejora de los canales de distribución, y en especial del comercio al por mayor, tiene un carácter estratégico (Comisaría, 1963, p. 299).

Cuando, en el capítulo de transportes, se reflexionaba sobre la secular voluntad de unificar y consolidar el mercado nacional español, se mostraba que el objetivo prioritario era fortalecer el conjunto de la economía nacional. Una de las dimensiones de más relevancia para cubrir dicho fin viene definida, precisamente, por las actividades comerciales llevadas a cabo en el interior del país. Así, en esta parte del programa, los principales objetivos que se tratan de conseguir son, además de la ya mencionada mejora de los canales de comercialización, la apuesta por la configuración de asociaciones de productores y la incorporación de mejoras tecnológicas orientadas hacia la conservación y distribución de productos alimenticios frescos.[346]

En segundo lugar, atendiendo al parecer de los planificadores franquistas, los territorios de **Canarias** y **Guinea Ecuatorial** merecían tratamientos diferenciados dentro del programa. El capítulo sobre Canarias semeja un plan dentro del plan, pues, de una manera amplia, hace una

[346] Los planes de desarrollo españoles, tal como sus equivalentes portugueses, constituyen un agregado de inversiones enfocadas hacia los diferentes sectores y, adicionalmente, de objetivos de diversa naturaleza también dirigidos a estos. Entre dichas pretensiones, existe una combinación de fines cuantificables y otros que distan de serlo, limitándose a enumerar una serie de anhelos dispersos. Precisamente, el presente capítulo es un buen representante de este último grupo: en la página 391 del plan es posible advertir la vaguedad y generalidad de los objetivos, habiendo únicamente un par de objetivos cuantificables inmersos en una retahíla de fines no precisos.

exposición global de los aspectos más significativos de la economía canaria desde un punto de vista macroeconómico y sectorial.[347] Según se indica:

> Al iniciarse los trabajos previos [al propio plan de desarrollo] se captó rápidamente que los efectos beneficiosos que se esperaban obtener de la ejecución del Plan no iban a llegar con la misma intensidad a todas las provincias españolas: había unas provincias que, debido a su lejanía, no iban a ser igualmente partícipes de la expansión prevista, porque sus interconexiones con el resto de la nación no eran del mismo grado que las imperantes entre las demás (Comisaría, 1963, p. 401).

A partir de lo expuesto, la conexión con el mundo portugués de entonces no tarda en irrumpir. Aunque con diferencias manifiestas entre ambos casos (número de territorios extrametropolitanos, extensión de estos, etc.), el factor de la lejanía, unido a las diferentes peculiaridades de estos territorios, los situaba, *a priori*, en una posición de cierta desventaja frente a las áreas metropolitanas continentales. La distancia geográfica y la dispersión de las posesiones coloniales suscitaban, sobre todo en el caso portugués, dificultades y desafíos para el éxito del proceso planificador. Por último, cabe señalar que los sectores de la economía canaria más privilegiados en el plan son, en consonancia con las potencialidades productivas atribuidas entonces al archipiélago, la agricultura, la pesca y el turismo.

En cuanto a Guinea Ecuatorial, si bien se presentan datos macroeconómicos y sectoriales, estos son menos abundantes que los ofrecidos para Canarias. A pesar de ello, se puede conocer un retrato aproximado de la modesta África española de la época. De hecho, la exposición realizada guarda semejanzas con la observada en los planes portugueses en relación con sus colonias. Tal como ocurre en Portugal, el plan presenta también las supuestas virtudes del imperialismo español en África, de las que Guinea había sido, al parecer de los planificadores, beneficiaria directa. En cuanto a los objetivos consignados para Guinea, el I Plan pone el acento, especialmente, en la enseñanza, la sanidad y las obras públicas y transportes. En el primer ámbito, además de las habituales pretensiones de mejora de los centros de enseñanza, llama la atención que se enfatice la vertiente relacionada con los hogares de los docentes, cruzándose, de esta forma, la dimensión educativa con la referente a la vivienda. En el campo sanitario, a pesar de su consideración como sector clave, el plan no es pródigo en explicaciones. Entre estas, el combate a las enfermedades de la región es una preocupación compartida con la planificación sanitaria lusa en las colonias africanas del país. En lo que atañe a las obras públicas y los transportes, se advierte una firme potenciación de la prosecución del asfaltado de carreteras en la colonia y, a bastante distancia de esta en términos de inversión, una mejora de los puertos guineanos. Asimismo, el abastecimiento de agua es otra línea de actuación que también tiene cabida dentro del programa de actuación de las obras públicas.

[347] El plan proporciona información útil sobre la realidad económica canaria de la época. Véanse la página 401 y siguientes.

4.1.4 La intervención pública como pilar esencial para propulsar el desarrollo: el Programa de Inversiones Públicas de la planificación franquista

Después del tratamiento de los sectores que integran el primero de los planes españoles, se ha dejado para el final, de una forma intencionada, uno de los instrumentos más singulares y capitales de que los planes de desarrollo se sirvieron para la puesta en práctica de la planificación a escala nacional: el **Programa de Inversiones Públicas**. La conexión de dicho programa con la vasta lista de sectores que se acaban de examinar es muy íntima, manteniéndose este hasta el último de los planes adoptados en España. En una parte posterior de esta tesis se acometerá un análisis exhaustivo de la evolución del Programa de Inversiones Públicas a lo largo de la etapa planificadora española; por ello, en este apartado se presentará brevemente el sentido y la justificación de este instrumento en el seno de la programación desarrollista.

Los Programas de Inversiones Públicas constituyeron, en España, el recurso planificador encargado de delimitar la serie de inversiones públicas que recaerían sobre los diferentes sectores productivos a lo largo del periodo de adopción de cada plan.[348] Cabe agregar que el origen público de estas financiaciones no se circunscribía al Estado, sino que también incluía otras entidades: organismos autónomos y empresas públicas, corporaciones locales y subvenciones con fines de inversión.

Los Programas de Inversiones Públicas de los planes de desarrollo españoles aparecen encauzados, ya desde el I Plan, por una lista de criterios establecidos para tratar de garantizar su buen desempeño. Dichos criterios, a su vez, figuran diferenciados entre *generales* y *operativos* (Presidencia, 1963, p. 78). En principio, todas estas orientaciones debían guiar conjuntamente el proceso de selección de las inversiones consideradas para cada Programa de Inversiones Públicas.

El grupo de los criterios **generales** es conformado por los siguientes: rentabilidad de los proyectos, creación de puestos de trabajo, repercusión favorable en la balanza de pagos y, finalmente, eficaz acción de desarrollo de las áreas geográficas y de los sectores de población que más lo necesitan.

Los criterios generales indicados, ya de por sí ambiciosos y difícilmente integrables, de una forma simultánea, en una determinada inversión, combinan orientaciones de índole estrictamente económica con otras que manifiestan sensibilidades que van más allá del dominio material, tal como sucede con el último criterio, que conjuga una dimensión geográfica con otra social. Atendiendo a ello, dado que dentro de cada programa se encuentra una amplia nómina de sectores individualizados con sus correspondientes proyectos, la selección de inversiones se convertía en un ejercicio notablemente complejo para los planificadores. Así, dentro de cada sector podía haber ciertos proyectos que se adecuasen bastante bien a los criterios fijados,

[348] Como oportunamente recuerdan Comín y Vallejo (2009, p. 95), en los años 1959 y 1960 ya se habían aplicado en España dos programas de ordenación de inversiones que, en buena medida, constituyeron un significativo antecedente en lo relativo a la programación de la inversión pública nacional.

algunos que lo hiciesen parcialmente y, por último, otros que, debido a sus especificidades, no satisficiesen ninguno de los requisitos pautados.

En lo que atañe a los más numerosos criterios de carácter **operativo**, cuyas razones de ser se pasan a comentar sucintamente, se hallan los siguientes:

La concentración del esfuerzo en las inversiones que de modo directo e inmediato impulsan el proceso de desarrollo aparece como el primer criterio. De este modo, aquellos proyectos cuyo nexo es más intenso con el modelo de desarrollo propugnado serían los que, *a priori*, concentrarían más esfuerzos. Pese a ello, una de las principales dificultades de este criterio estriba en diferenciar y delimitar, dentro de la vasta relación de inversiones existentes, la significación de estas para satisfacer los objetivos fijados. En ocasiones, la falta de medios constituía una limitación de primer orden para poder establecer dichas distinciones.

En segundo lugar, la necesidad de evitar el excesivo solapamiento temporal de iniciativas. A pesar del criterio establecido, lo cierto es que las sobreposiciones constituyeron una característica del proceso planificador español –y portugués– durante todo su periodo de ejecución. Hay que resaltar, en relación con ello, que este problema no solo se debió a atrasos derivados de problemas sobrevenidos en el desarrollo de los proyectos planteados, sino también a que, en muchos casos, los propios proyectos ya no se circunscribían *ab initio* a cada fase de aplicación de los programas. En cierta medida, este criterio aparecía incumplido ya desde el primer momento.

La realización de las inversiones complementarias precisas para obtener el máximo rendimiento de las obras principales ya ejecutadas es otra de las orientaciones delimitadas. Así, no bastaba con abordar de forma individual determinados proyectos, sino que estos, para poder generar el máximo rendimiento aludido, debían ser complementados con otras inversiones necesarias para su satisfacción.

Otro criterio consiste en garantizar la conservación y el adecuado mantenimiento de las obras e instalaciones ejecutadas. Para cumplir tal pretensión, era necesaria la dotación de partidas de gasto destinadas a asegurar unos mínimos estándares de calidad que permitiesen que los procesos productivos integrantes de cada plan llegasen a buen puerto.

La obligatoriedad de coordinar unas inversiones con otras no solo en el plano intersectorial sino también en el intrasectorial emerge como otro criterio. Además de los desafíos evidentes que esta armonización suscita, una dificultad muy clara de dicha colaboración entre las varias ponencias de los planes se relaciona con los eventuales conflictos que se pueden originar como consecuencia de los múltiples pareceres y puntos de vista que, de forma ineluctable, irrumpen.

En penúltimo lugar, la urgencia de la inversión figura como otra orientación a seguir. El carácter *urgente* de un proyecto u otro no siempre genera consensos entre las partes implicadas, lo que, forzosamente, conduce a controversias que deben ser dirimidas. Aparentemente, la capacidad para ejercer presión que las partes interesadas tenían sobre el programa aparece aquí como un elemento de primer orden. Este criterio se encuentra muy ligado al anterior,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

advirtiendo que, en ambos casos, la capacidad de acción e intervención de los agentes participantes en el proceso planificador era fundamental para explicar su mayor o menor éxito.

El último punto de la lista contempla la evolución gradual de las inversiones para acomodarlas a la capacidad de los servicios. Aquí, el plan indica que las partidas de las inversiones experimentan cambios a lo largo de la etapa de ejecución de cada programa. Cada sector, dependiendo de sus exigencias y especificidades, recibe fondos diferentes en los sucesivos años considerados en cada plan. En relación con esta cuestión, la diversidad de subsectores y, dentro de estos, la multiplicidad de proyectos, imprimían dificultades significativas para acometer asignaciones financieras apropiadas y justas.

Entre el conjunto de los criterios definidores de los Programas de Inversiones Públicas mencionados, aparece uno que transversalmente los impregna a todos y que, por tanto, se constituye como un rasgo basilar de los PIP: la flexibilidad. Según se lee en el propio plan:

> La planificación del desarrollo económico, para que sea realista, ha de hacerse con la suficiente flexibilidad, de forma que pueda acomodarse en cada momento a las nuevas circunstancias y situaciones que se ofrezcan. Y esto ha de conseguirse no solo mediante una revisión periódica del Plan a lo largo de su ejecución, sino ya desde su misma formulación inicial, partiendo del supuesto de que, en toda previsión, y más si es a largo plazo, hay que dar cabida a un margen de imponderables (Presidencia, 1963, p. 80).

Consecuentemente, por lo menos en el plano teórico, los planes no debían ser interpretados como marcos monolíticos e inflexibles. Lejos de ello, estos debían estar sometidos a revisiones y reconsideraciones que permitiesen amoldarlos a la propia evolución económica del país y a los eventuales *imponderables* que pudiesen irrumpir.

Los PIP constituyeron una parte de gran trascendencia dentro del conjunto de los sucesivos planes ejecutados en España. La variedad de sectores que se vieron beneficiados por dichas inversiones y el volumen que estas alcanzaron a lo largo de la etapa planificadora en el país constituyen muestras elocuentes de lo señalado. Nos encontramos, por tanto, ante uno de los principales cimientos del edificio planificador español.

El elevado número de criterios incluidos para orientar la configuración de los Programas de Inversiones Públicas resulta llamativo, principalmente, por su difícil coordinación conjunta. Además, el protagonismo conferido a los sectores y subsectores económicos varió conforme los sucesivos planes se fueron adoptando. En consecuencia, los criterios fijados inicialmente se vieron sometidos a cambios y fluctuaciones a lo largo de la etapa planificadora, teniendo expresiones diferentes según las necesidades y conveniencias que el ejercicio programador llevó consigo en cada estadio.

En relación con los PIP del franquismo, un análisis global de interés es el realizado por Comín y Vallejo (2009). Entre otras consideraciones, estos autores critican la excesiva amplitud

USC DE COMPOSTELA

de criterios incluidos, el carácter contradictorio entre unos y otros, la falta de concreción técnica y cuantitativa que permitiese establecer jerarquías de prioridad y la dificultad para medir el cumplimiento de varias de las orientaciones establecidas.[349]

En lo tocante a la pretendida flexibilidad caracterizadora de los Programas de Inversiones Públicas, hay que decir que, conforme los planes se fueron ejecutando, este no fue sino uno de los principales puntos débiles que exhibieron hasta el final. La exigencia de revisar la evolución de cada Programa –y, en sentido lato, de cada plan en su conjunto– pronto se reveló una aspiración no cumplida. Se debe resaltar que, hasta el presente, esta ha sido una de las críticas recurrentes que se han vertido sobre los planes franquistas: frente al imperativo de escrutar exhaustivamente la evolución de los proyectos incluidos en los sucesivos programas para, en el caso de ser preciso, introducir las alteraciones pertinentes, la realidad mostró que las operaciones de reajuste ejecutadas distaron bastante de lo que establecían los postulados del plan a este respecto.

A partir de lo expuesto, cabe preguntarse sobre las posibilidades realmente existentes para acometer revisiones periódicas del desempeño de los planes a medida que se iban ejecutando. Sin entrar en el terreno de la iniciativa privada, sobre el que, en principio, recaían apenas unas directrices orientativas, consideramos que los exámenes periódicos acometidos por los organismos públicos involucrados en los planes llevaban consigo una serie de dificultades que, dada la magnitud y envergadura de cada programa económico, suscitaban serios problemas para los agentes planificadores. Si la confección de cada plan era fruto de un proceso de debate y reflexión más o menos dilatado en el tiempo, la revisión y eventual alteración de algunas de las líneas de actuación inicialmente contempladas comportaban también una complejidad igual o superior a la anterior.

Teniendo en cuenta lo indicado, una alternativa para abordar los Programas de Inversiones Públicas podría haber sido fijar volúmenes de inversión orientativos que definiesen, de una manera aproximada, las líneas de ejecución del plan en cada sector económico.[350] Dado que la flexibilidad era considerada un rasgo esencial de este tipo de programas, se podría haber partido del establecimiento de un rango de inversiones en cada sector, asociando un límite superior estricto a cada una de las partidas y, en contraste, obrando de forma menos rígida en lo concerniente a los volúmenes mínimos de inversión. De esta forma, en lugar de marcar objetivos cerrados e inamovibles, existiría un mayor margen para actuar ante el advenimiento de contratiempos o reveses que se tradujesen en alteraciones de las proyecciones iniciales.

Es necesario reparar en que los problemas inherentes a las deseables revisiones periódicas de cada plan se intensificaban y agravaban por culpa de una dificultad adicional: durante el periodo de ejecución de un determinado plan, la atención no se dirigía únicamente a ese plan

[349] El carácter vago o poco definido que se observa en estos criterios se encuentra en numerosas partes de los planes analizados. En ocasiones, la falta de certezas acerca de los medios y objetivos existentes justifica la naturaleza indeterminada del contenido; en otros casos, se aprecia una ambigüedad deliberada de los planificadores.

[350] En este caso, nos estamos refiriendo únicamente a las inversiones incluidas en los Programas de Inversiones Públicas, no a todas las previstas en el plan.

en cuestión, sino que, de forma simultánea, los planificadores ya debían iniciar con premura los trabajos encaminados a confeccionar el siguiente. Es decir, las ya complejas labores de revisión del plan en curso se entrelazaban con las impostergables tareas de elaboración de su sucesor. Atendiendo a los limitados instrumentos humanos, materiales y técnicos existentes, nos asaltan bastantes dudas acerca de la factibilidad de tal empresa. Así, aunque los esfuerzos para conducir adecuadamente el proceso planificador pudiesen haber sido superiores, no es posible ignorar que las dificultades que los acompañaron fueron muy significativas desde el principio.

4.1.5 Contratiempos inesperados en la ejecución del I Plan y críticas académicas hacia el programa económico

Las adversidades sobrevenidas durante el periodo del I Plan condujeron a que se tomase una decisión singular en el seno de la planificación española: la prórroga de dicho plan y el consiguiente aplazamiento en la aprobación de su continuador.[351] A este respecto, resulta muy llamativo constatar que el II Plan comenzó su andadura sin haber sido previamente aprobado en las cortes. Así pues, como consecuencia de la prórroga indicada, el primero de los planes españoles se prorrogó durante un año (1968) y el segundo no sería aprobado hasta el mes de febrero del año siguiente.

Como se ha avanzado, los trabajos preparatorios del II Plan se iniciaron a medida que el I Plan se iba aplicando.[352] Según la información facilitada por Zaratiegui (2019, p. 297), estos ya se hallaban adelantados en octubre de 1965, es decir, antes de traspasar el ecuador del primero de los programas. Este autor muestra que, lejos de generar consensos automáticos, el rumbo que la planificación española debía seguir suscitaba serios debates entre economistas, técnicos y, en sentido amplio, políticos del régimen. Además, también se observa que los contactos con el exterior (particularmente, con los Estados Unidos y con los organismos internacionales cuya sede se hallaba en este país) no cesaron durante estos años, siendo, por tanto, una expresión de que la restauración de los lazos políticos y diplomáticos con los países occidentales que el franquismo había conocido desde los años cincuenta se mantenía vigorosa en la década de 1960.

Cuando, aproximadamente, el I Plan estaba cumpliendo dos años desde su puesta en marcha, la economía española exhibió ciertos desequilibrios, siendo estos particularmente nítidos en los dominios de la inflación y la balanza de pagos. A partir de lo que explica Hofmann (2023, pp. 301-309), la pérdida del valor del dinero en España, que ya se había manifestado desde finales de los años cincuenta, sobre todo con la promulgación del Plan de Estabilización, prosiguió su curso durante el periodo de ejecución del I Plan, golpeando, por tanto, con especial dureza a los consumidores españoles en los años centrales de la década de 1960.[353] Ante el

[351] Como señala Tamames (1974, p. 359), la «prórroga» de un plan prospectivo, cuya esencia radica en la proyección de diferentes variables e indicadores, no deja de constituir una figura un tanto anómala.

[352] Los estudios históricos más ricos y profundos para conocer los entresijos de la planificación española (con especial relieve para cuestiones políticas, diplomáticas y también económicas) son Zaratiegui (2019) y Hofmann (2023).

[353] En su libro, Hofmann (2023) habla de los cambios de pareceres que el propio López Rodó tuvo a la hora de encarar los desequilibrios que la inflación estaba desencadenando en el país. Según indica la autora, habría que

grave descalabro ocasionado por la inflación, se optó por llevar a cabo una devaluación de la peseta en el mes de noviembre de 1967.[354] Se pasaba, así, de 60 a 70 pesetas por dólar.[355]

La necesidad de corregir los desequilibrios existentes en la economía nacional está detrás de la prórroga del I Plan y del retraso en la puesta en marcha del segundo. Como consecuencia, los dos primeros planes españoles, que estaban concebidos para tener, inicialmente, una duración cuatrienal, se modificaron, dando lugar a un primer plan quinquenal y un segundo trienal.[356]

Debido a la decisión tomada a finales de 1967, fue necesario modificar el contenido del II Plan para adaptarlo a las nuevas circunstancias.[357] Las dificultades que se cernieron en este contexto y las crecientes críticas que la planificación franquista iba generando en el país enrarecieron la atmósfera de franco optimismo que reinaba en los años previos a la promulgación del segundo de los tres planes.[358] A pesar de todas las adversidades, los planificadores españoles no cejaron en su empeño y extendieron su actividad hasta las postrimerías del régimen.

Tal como había sucedido en los años previos a la promulgación del I Plan, la planificación indicativa siguió suscitando, a lo largo del periodo de ejecución de este programa, diferentes reflexiones sobre su naturaleza y razón de ser. De una manera más o menos directa, los trabajos que versaban sobre cuestiones relacionadas con esta siguieron publicándose en los años centrales de la década de 1960. Además de la atención dispensada a las peculiaridades de la planificación española, los análisis de otras experiencias extranjeras también penetraron en el país. Asimismo, algunas de las publicaciones periódicas de más difusión de la época introdujeron entre sus páginas trabajos de autores foráneos que aportaban sus perspectivas y pareceres sobre nuestro tema.

esperar bastante tiempo, concretamente hasta junio de 1967, para que el comisario contemplase la posibilidad de devaluar la peseta.

[354] Como muestra de la delicada coyuntura que se vivía, conviene indicar que esta decisión se tomó en un gabinete de crisis extraordinario (Hofmann, 2023, p. 303). Llama la atención que esta medida, aprobada poco más de un mes antes del día en que, teóricamente, iba a concluir el I Plan, se pospusiese hasta una fecha tan tardía.

[355] En AGUN/LLR, 392 hay diversos estudios efectuados por expertos sobre la delicada situación económica española en el convulso año de 1967, incluyendo también informes del propio López Rodó.

[356] Si bien la prórroga del I Plan no supuso una ruptura en el modelo planificador franquista posterior, esta decisión no puede considerarse algo menor ni irrelevante. En esa coyuntura, lograr la consecución de unos equilibrios económicos básicos antes de poner en marcha el II Plan era sentido como imprescindible. Como explica Hofmann (2023, pp. 308-309), la legitimidad de la dictadura estaba cada vez más vinculada al éxito económico.

[357] En Zaratiegui (2019), 1968 se define como «el año sin plan». El décimo capítulo de la obra examina los principales debates que giraron en torno a la modificación del nuevo plan y las controversias más destacadas que se generaron en este complejo y delicado contexto. Por su parte, Tamames (1974, p. 361) indica que, durante ese periodo, «los planificadores españoles reelaboraron *todos* [cursiva nuestra] sus trabajos anteriores [los trabajos relativos al II Plan]». Tal vez se trate de una aseveración hiperbólica, pero, en cualquier caso, es ilustrativa de los desafíos que emergían para la reconfiguración del II plan.

[358] En el fondo Laureano López Rodó del Archivo General de la Universidad Navarra (AGUN/LLR, 203), se encuentran diversas publicaciones que, con el nombre «Informes de opinión pública», exhiben algunos de los pareceres desfavorables que, en el seno de la sociedad civil, la planificación estaba suscitando a lo largo de 1966. Las críticas emitidas a la evolución de los planes procedían tanto de las filas del régimen como de otros ámbitos externos. La mayor parte de los españoles de entonces no estaba en condiciones de configurar un juicio crítico acerca del devenir de estos, cabiendo esta posibilidad, pues, a capas muy concretas de la sociedad de la época.

Un ejemplo de revista en que el fenómeno de la planificación tuvo una presencia notable durante el periodo del I Plan español es *De Economía*. Continuando una tendencia que esta publicación había trazado desde inicios de la década de 1960, el problema del desarrollo regional siguió teniendo un destacado protagonismo entres sus páginas. Entre los textos encontrados sobre el tema, los artículos que poseen más interés son los de Lobo (1965) y De Figueroa (1967). El primer artículo resulta valioso porque el autor ofrece una breve panorámica de la trayectoria de las políticas regionales españolas durante los últimos cuarenta años (desde la década de 1920). Además, presenta algunos elementos que pueden actuar como medidores de los desequilibrios territoriales, concluyendo que, aunque este fenómeno era, en la España de los sesenta, grave, las diferencias regionales del país no eran, a su juicio, del todo excesivas. Por su parte, el artículo del catedrático Emilio de Figueroa también acomete un breve repaso de la evolución histórica de las regiones –sin centrarse exclusivamente en las españolas– desde el punto de vista de su desarrollo, explicando los avances que, en un sentido lato, dinamizan o entorpecen el progreso de estas. Aunque el texto se centra en cuestiones bastante variadas, entre las que el comportamiento de los sectores productivos y el rol central de la pujanza exportadora ocupan un papel muy destacado, resulta curiosa su consideración acerca del tamaño de las ciudades. En opinión del autor, «un plan de desarrollo regional debe contener medidas para frenar o impedir el nuevo crecimiento de las ciudades con una población superior a los 500 000 habitantes y desarrollar, en número limitado, otros centros urbanos» (De Figueroa, 1967, p. 42). Como se verá a la hora de abordar el III Plan, la problemática de la expansión incontrolada de ciertos centros urbanos pasaría a convertirse en una cuestión de notable entidad en España.

Además del peso que el desarrollo regional adquiere en esta publicación, también se hallan aquí trabajos relacionados con otras dimensiones de los planes españoles y, en un sentido más amplio, del desarrollo económico nacional. Aunque la preponderancia de los economistas y técnicos españoles es innegable, un aspecto destacable es el de la inclusión de algunos textos de autores italianos o, en su defecto, de trabajos que versan sobre temas relacionados con este país. En el primer año de aplicación del plan español, 1964, se encuentran dos artículos que se integran en este grupo. El primero, elaborado por el economista y político Glauco Della Porta, incorpora algunas críticas al primer plan español. Entre estas, las dos de más relieve tienen que ver, a nuestro entender, con la abundancia de «proposiciones de carácter cualitativo, a veces demasiado amplias, tanto por lo que respecta a los objetivos generales como sectoriales, no indicándose el modo a través del cual pueden ser cuantificados los criterios enunciados» y, por otro lado, con la interdependencia público-privada en el proceso de aplicación del plan, pues «no puede apreciarse el comportamiento del sector privado ante el plan, ni están indicados, ni siquiera sumariamente, los vínculos que permitan a la acción privada desenvolverse de acuerdo con los objetivos generales y específicos del mismo» (Della Porta, 1964, p. 414). En ese mismo número de la revista, otro trabajo de la autoría de Andrés Fernández Díaz ofrece una comparación entre la programación global española y la italiana, analizando las especificidades del proceso planificador de Italia y extrayendo algunas enseñanzas que, en opinión del autor,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

podrían ser útiles y aptas para el caso particular español.[359] Por ejemplo, las consabidas asimetrías regionales características de Italia entre el norte y el sur del país podían ser tomadas como referencia para, adaptadas a la realidad española, aplicar medidas tendentes a mitigarlas (Fernández Díaz, 1964, p. 452).[360]

Finalmente, entre el conjunto de textos enjundiosos que la revista *De Economía* consagró a este tema durante los años centrales de la década de 1960, se puede destacar el artículo de Viñambres (1965). Este, titulado *Orígenes europeos de la planificación económica*, incorpora una perspectiva de largo plazo, contemplando la Época Contemporánea en su totalidad, y expone algunas de las propuestas más señeras y dispares que, durante la etapa citada, sentaron las bases para la configuración de los modelos planificadores. Este artículo advierte que, a pesar del innegable fulgor que la práctica planificadora había tenido en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, las exploraciones teóricas –y, en algunos casos, prácticas– de este fenómeno no eran tan recientes, manifestándose, estas, a través de reflexiones de autores de diversas épocas y escuelas. Cabe agregar que, delimitando claramente las distancias respecto al modelo imperante en la Unión Soviética, el autor consideraba entonces lo siguiente:

> No cabe duda de que los Planes Económicos que se están introduciendo en los países occidentales libres no significan la aceptación de algo extraño, venido de Rusia, sino la asimilación de un sistema que se ha garantizado como forma adecuada de promover el mayor bienestar general, sin socializaciones o nacionalizaciones totales, y que nos habían legado las democracias-sociales de Europa Occidental antes de la puesta en marcha del primer plan quinquenal ruso de 1928 (Viñambres, 1965, p. 35).

Otra publicación que atesora trabajos sugestivos que vieron la luz durante la fase del I Plan es la *Revista de economía política*. Los números que revisten un interés más significativo, por centrarse en el tema del desarrollo, son los aparecidos en 1966. Atendiendo al contenido de estos, se aprecia una notable heterogeneidad temática que no es sino una muestra muy expresiva de la vitalidad aún mantenida entonces por la Economía del desarrollo. Entre la diversidad existente, se encuentran trabajos relacionados con, entre otras, las siguientes dimensiones: la heterogeneidad de los modelos planificadores, la política monetaria y su implicación en la programación, la apuesta por el desarrollo regional, la integración europea y la planificación nacional, etc. En general, a pesar de la variedad existente, todos ellos tienen como denominador común su orientación hacia el análisis del desarrollo.

[359] Alejándose, en cierto modo, del fervor que Francia suscitaba en el seno de la planificación desarrollista, el autor considera en este texto que «hay experiencias muy parecidas a la que hoy nos toca vivir en el campo de lo social y lo económico, y creemos que Italia es el país que más directamente nos las puede proporcionar» (Fernández Díaz, 1964, p. 428).

[360] Como muestra de la relevancia que el desarrollo regional poseía para esta publicación, al año siguiente, 1965, se encuentra otro artículo elaborado por Gabriele Pescatore, presidente de la *Cassa per il Mezzogiorno*, en que esta problemática vuelve a atraer la atención, aludiéndose, también, a la positiva influencia que las políticas regionales seguidas en Italia podrían tener en España.

Más allá de los números de la revista indicados de 1966, otros trabajos sobresalientes de esta publicación son los realizados por Marrama (1964) y Argamentería García (1968). El primero de ellos, elaborado, una vez más, por un autor italiano, constituye una indagación sobre la polisémica etiqueta de «desarrollo económico». A juicio del autor, las dimensiones temporal y espacial son esenciales para articular un modelo de desarrollo digno de tal nombre, pues este debía ser sostenido y prolongado en el tiempo y, simultáneamente, debía ser sensible a la voluntad de dinamizar la expansión de las diferentes regiones integrantes de un determinado territorio (Marrama, 1964, pp. 163-175).[361] Por su parte, Argamentería García reflexionaba sobre la planificación económica, mediante la exposición de las potencialidades y peligros que, a su parecer, esta lleva asociada. Entre los aspectos considerados, sobresale el tratamiento de un tema intemporal, la interacción entre el individuo y el colectivo, y, como consecuencia de ello, los límites deseables y óptimos del planeamiento. Así, en el epígrafe «Binomio libertad-planificación», el autor opina que «la libertad individual exige ante la complejidad del mundo económico una planificación u orden para ser auténticamente libertad» (Argamentería García, 1968, p. 186). No obstante, como ya había dejado claro con anterioridad:

> La planificación no puede ser arbitraria ni puede encerrar una colectivización integral que niegue la libertad y ejercicio de los derechos de la persona humana. Una cosa es señalar unos objetivos en orden al bien común, dentro de los cuales se pueda actuar con libertad, y otra muy distinta transformar al ser humano en un autómata a quien toda la iniciativa le esté vedada (Argamentería García, 1968, p. 175).[362]

Finalmente, la tercera revista que alberga trabajos descollantes relacionados con la planificación del desarrollo durante la fase del I Plan es *Anales de Economía*. Particularmente, es el número 14, publicado en 1966, el que posee más enjundia. Integrado por solo cuatro artículos, este número aborda, por este orden, los dos primeros años del primer plan, la razón de ser de la Administración pública en su dimensión planificadora, la aplicación práctica de las técnicas econométricas en el campo de la educación y la interrelación entre la Hacienda Pública y el desarrollo económico. Ponemos el foco únicamente sobre el segundo trabajo indicado, pues, además de la relevancia de su contenido, el autor es un ejemplo de la atención que se dispensaba al exterior y, concretamente, a las personas más reputadas en el área de la planificación y el desarrollo.[363] En el escrito titulado *Administración pública ¿para qué?: una consideración pragmática*, Waterston (1966) enfatiza la importancia de disponer de una

[361] Es conveniente aclarar que, además de la vertiente relacionada con el espacio físico, el autor incorpora aquí también las dimensiones de la distribución de la renta entre las personas y por sectores productivos.

[362] El escrito, que posee una notable extensión, aparece salpicado de numerosas referencias religiosas que ponen de manifiesto la cosmovisión del autor. Desde su perspectiva, la planificación es una práctica necesaria y deseable, pero, como se ha indicado, esta debe estar limitada en aras del respeto por la libertad humana.

[363] El autor en cuestión es Albert Waterston. Ya nos hemos referido a él al mencionar su relevante obra sobre la planificación del desarrollo. Como se ha indicado, este es uno de los libros más completos y ricos sobre la materia durante la época estudiada.

administración solvente y bien organizada para articular una adecuada política de desarrollo nacional, considerando algunos de los desafíos más significativos que ello comporta y, adicionalmente, proponiendo algunas medidas y soluciones tendentes a capear las dificultades inherentes al proceso planificador.

4.2 El segundo plan de desarrollo económico y social (1969-1971)

4.2.1 La prosecución del camino iniciado por el I Plan: entre las numerosas líneas de continuidad y la incorporación de ciertas novedades

El Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por la Ley 1/1969, de 11 de febrero, siguió un esquema organizativo muy semejante al de su predecesor. Tanto la disposición de los capítulos integrantes como el contenido del plan muestran líneas de continuidad muy evidentes. Por esta razón, limitaremos el análisis del II Plan a aquellos aspectos más importantes y novedosos según la relevancia otorgada por parte de los planificadores españoles.

Los esfuerzos encaminados a confeccionar el primer plan español fueron claramente aprovechados para el segundo de los planes. En el ámbito institucional y organizativo, los dos grandes grupos de trabajo que habían funcionado con anterioridad, las comisiones y las ponencias, continuaron su labor, con unas incumbencias semejantes a las que habían tenido en el primer plan, para preparar su sucesor.

La **introducción** del plan incorpora algunas consideraciones acerca de los principales cambios experimentados por la economía española durante el periodo de ejecución del primer plan. Dentro de esta, los epígrafes de mayor relevancia tienen que ver, por un lado, con los obstáculos al desarrollo que empecían el correcto y deseable desempeño de los planes y los «factores dinámicos» que coadyuvaban al desarrollo y, por otro, con las características definidoras del programa, cuyo atributo más destacable es el mantenimiento de sus rasgos esenciales, a pesar de que también se introduzcan algunas singularidades.

En lo concerniente a los obstáculos existentes (Comisaría, 1969, p. 68), la diversidad es la marca caracterizadora, abarcando aspectos como la baja productividad generalizada, la escasa capitalización de la economía nacional, la existencia de una multiplicidad de empresas de dimensiones antieconómicas, el lento e insuficiente avance de la agricultura, etc. El mayor énfasis se pone, con todo, en la inadecuada distribución personal y regional de la renta, existiendo, por tanto, una patente continuidad con respecto a lo observado en el I Plan. Así las cosas, es oportuno resaltar de nuevo que mientras los primeros obstáculos aquí señalados tenían una perfecta correspondencia en los planes portugueses de la época, la dimensión de la distribución personal y regional de la renta cobra en España un protagonismo desconocido o muy limitado en los primeros programas del Estado Novo.

Atendiendo a los factores dinámicos positivos, se advierte un claro optimismo en cuanto a la expansión que algunos sectores estaban siguiendo y su potencial contribución al desarrollo

económico del país. El proceso de industrialización en curso, configurando núcleos industriales de cierta entidad en varias regiones, era contemplado como una de las palancas centrales del desarrollo. Adicionalmente, la destacada fortaleza del turismo en la España de los años sesenta también era sentida entonces como un síntoma de pujanza de la economía nacional. Finalmente, los avances conocidos en el ámbito educativo eran reivindicados, siendo necesario señalar que, precisamente, el segundo plan de desarrollo atribuye a la educación, entre el conjunto de los sectores considerados, un papel de extraordinaria importancia.

En la parte correspondiente a las **características** del plan, se verifica también una clara identificación con los rasgos definidores del I Plan.[364] No obstante, el presente programa posee algunas especificidades. Así, puede leerse lo siguiente:

> [El primer plan] trataba fundamentalmente de impulsar el aprovechamiento general de los recursos disponibles. El II Plan, por su parte, trata de mantener el dinamismo de las fuerzas económicas, pero subrayando más el principio de economicidad en la asignación de los recursos y la necesidad de una mejora sustancial de las estructuras productivas, al objeto de elevar el nivel de competitividad de la economía española para hacer frente a su progresiva integración en la mundial, condición necesaria para el desarrollo futuro (Comisaría, 1969, p. 68).

La necesaria incardinación de la economía española en el espacio europeo era, a la altura del II Plan, una realidad asumida por los planificadores como indiscutible. Los desafíos que esta mayor interconexión comportaba exigían, entre otros aspectos, aumentar la competitividad de la economía nacional.

Al igual que el primero, el II plan es económico-social, global y coordinado y vinculante para el sector público e indicativo para el privado. Como novedades ligadas a las características generales, hay dos atributos del presente programa que vale la pena resaltar. Por una parte, el II Plan incorpora una reconcepción del tema del desarrollo regional, adquiriendo una relevancia aún mayor, hasta el punto de convertirse en una característica definidora del mismo.[365] Otro atributo diferenciador del II Plan se refiere a los sectores productivos. Según se pone de manifiesto (Comisaría, 1969, pp. 69-70), la «selectividad» sectorial es, en palabras del propio texto, una de sus notas características. Es decir, el II Plan opta por concentrar su esfuerzo en determinados sectores que, en la España de finales de los años sesenta, tenían un mayor interés para los planificadores franquistas. Así, los sectores que atraen una mayor atención en este plan

[364] Además, también se mantuvo intacta la confianza en las virtudes de la planificación. Por ejemplo, las palabras del Comisario adjunto del Plan a inicios de 1969, Vicente Mortes, son muy expresivas sobre esta concepción: «hoy ya no se discute la alternativa de plan o no plan; la necesidad de cierto grado de planificación está fuera de duda y lo único que queda sobre el tapete de la polémica es precisamente la elección del grado óptimo de planificación». Adicionalmente, el comisario sentenciaba que «la planificación es hoy algo ineludible». Véase en AGA, (09)013.001, caja 51/8707.

[365] Aunque esta sensibilidad ya apareciese en el primer plan, en el segundo es tratada, por decirlo de algún modo, con más contundencia si cabe.

son los siguientes: la agricultura, la enseñanza y formación profesional, la investigación científica y técnica, los transportes y comunicaciones, la vivienda y las estructuras y servicios urbanos y las industrias básicas.

El segundo de los capítulos expone la **problemática socioeconómica y estratégica** del plan. Los cuatro dominios que el plan resalta en este bloque son los que a continuación se indican (Comisaría, 1969, pp. 102-131): el empleo; los salarios y la Seguridad Social; la política de rentas y promoción sociales y, por último, el desarrollo regional y el sistema financiero.

La problemática relativa al **empleo, los salarios y la Seguridad Social** ocupa un lugar destacado. Atendiendo al empleo, en el plan se reflejan los importantes cambios experimentados en la estructura productiva española a lo largo de los años sesenta, así como la cada vez mayor incorporación de las mujeres en los trabajos desarrollados fuera de los hogares. En lo que corresponde a los salarios, se observa una voluntad de conseguir un mayor ritmo de aumento del salario medio, pero siempre teniendo en cuenta que este debía conjugarse con el crecimiento económico y la estabilidad de los precios. Finalmente, se manifiestan los desequilibrios en la Seguridad Social, particularmente en lo relativo al déficit que arrastraba. En este sentido, el plan explicita que era necesario modificar su financiación para subsanar este problema.[366]

La **política de rentas y promoción sociales** es tratada como una de las principales estrategias del II Plan y presentada como una muestra del carácter social de la planificación española. Así, el plan indica que «la programación del desarrollo económico-social ha de basarse en criterios estrictos de racionalidad económica que aseguren niveles elevados de eficacia y, simultáneamente, ha de crear las condiciones para alcanzar una situación social más equitativa» (Comisaría, 1969, p. 108). A partir de la consideración de la distribución de la renta bajo tres perspectivas, funcional, personal y espacial, se constata un desigual conocimiento de las tres ópticas incluidas, siendo notablemente menor en el caso de la distribución personal.[367] En el abanico de campos afectados por estas políticas, las dimensiones fiscal y educativa poseen una notable entidad. La modernización del sistema fiscal español[368] debía orientarse hacia la configuración de un modelo más progresivo; en el ámbito educativo, la igualdad de

[366] Atendiendo a las medidas de protección social articuladas por la dictadura, resulta de interés leer la reciente obra de Barciela (2023). Concretamente, el sexto capítulo de este libro se centra en los precarios avances que España conoció durante la dictadura en materia social y las claras insuficiencias que el país tenía en el ámbito de la Seguridad Social antes de la llegada de la democracia. El autor defiende firmemente que la cimentación del Estado de bienestar en España no se consolidaría hasta la instauración de la democracia.

[367] Véase la página 110 del plan para conocer la modesta información que se tenía al respecto en el contexto de la aplicación del I Plan. Asimismo, la vertiente espacial de dicha distribución es merecedora, en consonancia con la importancia atribuida en el país a este fenómeno, de un apartado diferenciado, el relativo al desarrollo regional.

[368] La necesaria modernización fiscal planteaba un importante desafío. En la obra que se acaba de citar, Barciela (2023) apunta, en este sentido, que el anacrónico modelo fiscal que España tenía entonces era un factor que limitaba poderosamente la configuración de un Estado providencial en el franquismo. Por su parte, para conformar un juicio general sobre la política fiscal de la España de los años sesenta y setenta, véase Canseco (1975).

oportunidades para todas las personas aparece como una de las condiciones centrales para blindar las medidas de promoción social propugnadas.[369]

El **desarrollo regional** aparece nuevamente como una de las líneas de actuación centrales en este plan. La filosofía que guía las medidas relacionadas con este es continuadora de la que se venía desarrollando en los años previos.[370] En este sentido, los planificadores españoles se vanagloriaban de haber conseguido mejorar la distribución de la renta entre las provincias españolas, atribuyendo tal logro, particularmente, a la acción de los polos de desarrollo y promoción. Con el objeto de abordar con mayor orden la cuestión regional y para poder dar una respuesta más satisfactoria al problema, el plan se sirve de una tipología en que diferencia cuatro tipos de provincias de acuerdo con sus respectivas estructuras productivas y especificidades demográficas: el primer tipo es conformado por provincias eminentemente agrarias con baja densidad de población; el segundo es integrado por territorios que, poseyendo un marcado carácter rural, presentaban entonces niveles elevados de densidad de población y tenían algunos núcleos urbanos de cierta entidad; el tercero aparece definido por las provincias con unos sectores primario y secundario aceptablemente desarrollados; finalmente, el último tipo engloba territorios españoles con un perfil urbano muy acentuado que se enfrentaban en aquel entonces a graves problemas de sobrepoblación.

El último dominio incluido en esta lista de ejes estratégicos considerados es el **sistema financiero**. Aquí se señalan las insuficiencias que, en este campo, aún pesaban sobre la economía española. A juicio de los planificadores, la reforma bancaria de 1962 aún no había dado los frutos esperados. Partiendo de que el sistema financiero era un elemento central para el funcionamiento de la economía nacional, consideraban perentorio fomentar el ahorro y dinamizar las inversiones racionales en el tejido empresarial español. Se alude asimismo a las excesivas intervenciones que, heredadas de las décadas pasadas, restaban flexibilidad a la economía española de la época.[371]

Antes de proceder al análisis de los sectores más relevantes en el marco del segundo plan, consideramos conveniente reparar en un breve apartado que, relacionado con los **objetivos generales**, permite conocer mejor las pretensiones cardinales de este programa económico. El párrafo que abre este apartado es claro acerca de la naturaleza continuista del segundo plan: «la finalidad primordial del II Plan de Desarrollo Económico y Social es, como en el Primero, la elevación del nivel de vida, una más justa distribución de la renta y el desenvolvimiento de la

[369] Tanto en España como en Portugal, caminar hacia la igualdad de oportunidades formaba parte de esa pátina modernizadora que avanzaba ya muchas de las líneas de actuación que se acentuarían tras la consolidación de las dos democracias.

[370] Los objetivos de desarrollo regional no se circunscribían a los periodos concretos de realización de los diferentes planes. Contrariamente, la atenuación de las excesivas desigualdades de renta entre los territorios conformadores del país constituiría, a juicio de los planificadores, un proceso más o menos dilatado en el tiempo, pero, en todo caso, más largo que la duración de cada plan.

[371] Una exposición de las cuestiones financieras más destacadas durante la época planificadora española se halla en Poveda (1975).

libertad y de la dignidad de la persona»[372] (Comisaría, 1969, p. 149). Dentro de esta finalidad principal, a continuación se indican tres objetivos que, según se explica, determinarían las grandes líneas que orientarían las actuaciones incluidas en el programa. Primeramente, los desafíos que la mayor apertura de la economía española experimentaba exigían inexorablemente aumentar la competitividad de la economía nacional, debiendo acortar las distancias con los niveles existentes en los países integrantes del Mercado Común. Seguidamente, el mantenimiento de las estabilidades interna y externa (estabilidad de precios, atención constante a la balanza de pagos, etc.) aparece como una condición necesaria para apuntalar el proceso de desarrollo. Finalmente, la preocupación por la consecución del pleno empleo, por los procesos de movilidad y promoción social y por la más justa distribución de la renta se integran como fines nucleares del presente plan español. Como muestra de la correspondencia existente entre los propósitos planificadores de nuestros países, cabe anticipar que los tres objetivos encuentran una total identificación del lado portugués, siendo esta relación muy explícita y clara en el caso del coetáneo Plan Intercalar de Fomento.

Los procesos planificadores, tanto en España como en Portugal, exhiben a las claras la progresiva penetración en ellos de las nuevas técnicas planificadoras y, adicionalmente, de una mayor depuración a la hora de fijar objetivos y delimitar medidas tendentes a combatir los desequilibrios existentes. Los tres objetivos centrales que se acaban de presentar constituyen un buen ejemplo a este respecto, no siendo difícil encontrar metas semejantes y fines análogos en los proyectos de política económica elaborados en el presente. Sin duda, la generalización y mejoría de los estudios de economía en los dos países y la mayor exposición a las directrices y planteamientos de los principales organismos económicos internacionales jugaron un papel determinante en este sentido.[373]

4.2.2 Los cinco sectores preponderantes en el II Plan: de los sectores clásicos al afloramiento de una mayor sensibilidad social

A pesar de los rasgos de permanencia que fácilmente se aprecian en el II Plan, también se ha aludido a su carácter explícitamente selectivo en el dominio sectorial.[374] Así, a diferencia del anterior plan, cuando «la tarea más acuciante consistía en promover una acción general con el fin de movilizar y aprovechar los recursos humanos y reales del país» (Comisaría, 1963, p.

[372] La mezcla de objetivos cuantificables con otros intangibles en los planes suscita, como ya se ha señalado, desafíos para evaluar su mayor o menor desempeño. Estas dificultades alcanzan cotas aún más elevadas cuando hay aspiraciones relativas a ideas como la «libertad» y la «dignidad» de la persona.

[373] La obra *Economía y economistas españoles*, dirigida por Fuentes Quintana (1999), posee un nutrido conjunto de textos que permiten conocer la paulatina consolidación de la economía como disciplina en el país, así como, en concordancia con lo que se está explicando, la gradual asunción de los principios y estrategias que conformaban el bagaje intelectual y práctico de economistas y técnicos foráneos. Por su parte, Gonçalves (2006) traza también, en su libro *Emergência e consolidação dos economistas em Portugal*, un interesante retrato sobre la profesionalización de la ciencia económica en Portugal durante el siglo pasado, pudiendo descubrir, así, procesos muy semejantes a los que se aprecian en España.

[374] Con motivo del carácter preferente atribuido a algunos dominios, estos son los que atraen nuestra atención en el análisis sectorial del presente plan. Recuérdese que, en esencia, las problemáticas y desafíos del II Plan guardan muchas relaciones con los ya expuestos para el I Plan.

69), su sucesor debía proceder, en la medida de las posibilidades, de una manera más calculada en el ámbito sectorial.

Teniendo presente el carácter selectivo del II Plan, el primer dominio a que se otorga un especial protagonismo es el **agrario**. Adoptando una perspectiva histórica de largo plazo, las transformaciones que dicho sector estaba experimentando en España, tal como en Portugal, poseían una especial significación. En línea con lo que ya se ponía de manifiesto en el I Plan, la pérdida de peso de las actividades agrarias y de las personas empleadas en ellas continuaba su curso, de una forma imparable, durante la década de 1960. A modo de ejemplo, desde el punto de vista demográfico, los cambios que esta transformación productiva ocasionaba eran muy notorios. No obstante, a pesar del acelerado proceso que estaba teniendo lugar, los encargados de la comisión de agricultura atribuían al sector, como mínimo, cuatro funciones clave para el funcionamiento de la economía española (Comisaría, 1969, p. 79): el sector agrario contribuía de forma muy importante al abastecimiento interior español, ayudando a mantener la estabilidad de los precios y combatiendo los desequilibrios de la balanza comercial a través de la sustitución de importaciones; entre el conjunto de exportaciones españolas, el peso de las exportaciones agrarias seguía siendo muy elevado, situándose ligeramente por debajo del 50% del total;[375] el aumento del poder de compra del sector agrario llevaba consigo una ampliación del mercado para el resto de sectores y, en último lugar, considerando el fenómeno del masivo éxodo rural entonces existente, la acusada transferencia de mano de obra ayudaba a la modernización y racionalización de las explotaciones.[376]

En cuanto al variado conjunto de medidas y objetivos que el plan recoge para las actividades primarias, los aspectos más significativos son los siguientes (Comisaría, 1969 pp. 81-83 y 139-140). En primer lugar, los problemas inveterados de la agricultura relacionados con las dimensiones inadecuadas de explotación y la dispersión parcelaria existente suponían un freno para el deseado avance del sector, siendo deseable, por tanto, que estos escollos fuesen combatidos. Seguidamente, las deficiencias de índole financiera obstaculizaban también su potencial, siendo necesario que el crédito fluyese hacia las empresas agrarias y a los trabajadores del sector con mayor facilidad. Finalmente, el escaso avance técnico y científico, muy limitado en la España de la década de 1960, debía diseminarse por el territorio nacional con mucha mayor intensidad. Como forma de atajar los problemas citados, se proponían medidas como la concentración parcelaria, el fomento del crédito a las empresas agrarias y a los agricultores más eficientes para la modernización de sus explotaciones, la adquisición de moderna maquinaria agrícola y el empleo de semillas, abonos y otros inputs fundamentales.

En lo relativo a los objetivos ligados a los diferentes productos agrarios, la heterogeneidad es el elemento caracterizador, lo que no es sino un claro indicador de la diversidad agraria existente en el país.[377]

[375] Esta cifra proporcionada por el plan es expresiva acerca de la representatividad que, aun en un contexto de declive de estas actividades, el sector agrario seguía teniendo.
[376] Entre los autores que se mostraron muy críticos con el tratamiento conferido al sector agrario por el I Plan –y, en sentido amplio, por todos los planes–, véanse, particularmente, las obras de Tamames (1968 y 1974).
[377] Para consultar dichos productos, véanse las páginas 152 y 153 del programa.

Después del sector agrario, la **enseñanza y la formación profesional**[378] y, guardando un fuerte nexo con ella, la **investigación científica y técnica** irrumpen como el segundo ámbito privilegiado por el presente plan. El texto expone sin ambages la trascendencia que, en cualquier sociedad, la educación desempeña. Así, puede leerse que la significación de la educación «es de primer orden, porque la cultura es la vía de penetración más rápida y eficaz que se abre a la promoción social. De otra parte, un adecuado nivel educativo es imprescindible para conseguir un desarrollo económico duradero» (Presidencia, 1969, p. 135).

Además de lo referido, el plan repite aquí las claras consecuencias que la educación tiene sobre la libertad y dignidad de la persona. A este sector es atribuida, por tanto, una doble dimensión material e inmaterial que, a partir de la complementación entre dichas esferas, sería capital para el desarrollo integral del país.

Tal como se muestra en la Tabla 4.5., el gasto público en educación a inicios de los años sesenta, expresado en porcentaje de la renta nacional, estaba, tanto en España como en Portugal, muy por debajo del de otros países europeos más avanzados.[379] Aunque, en términos absolutos, los planificadores señalaban que los gastos en educación estaban aumentando en España, también indicaban que el volumen de estos debía seguir incrementándose.

Tabla 4.5. Gasto público en educación en varios países europeos como porcentaje de la renta nacional (%) en 1960[380]

Bélgica	5,7
Noruega	5,4
Suiza	3,4
Francia	3,2
Portugal	2,2
Grecia	1,8
España	1,5

Fuente: Comisaría, 1963, p. 92

En lo que atañe a las vías de actuación, no se contemplan grandes innovaciones con respecto al plan precedente. Es decir, las necesidades presentes en el I Plan aún se manifestaban en su sucesor, habiendo problemáticas de índole cuantitativa y cualitativa. En el primer grupo, la construcción y modernización de centros de enseñanza seguía siendo la hoja de ruta, debiendo garantizar, ante todo, la existencia de centros de enseñanza básica para todos los

[378] Sobre la trascendencia otorgada a estos dos primeros sectores, agricultura y educación, en el II Plan, son harto elocuentes las palabras de López Rodó al inicio de los debates sobre la ley aprobatoria de dicho programa. Así, el comisario indicaba que «dos trazos vigorosos definen claramente el perfil de este II Plan: la educación y la agricultura. Quien tenga conciencia de la hora en que vivimos estará de acuerdo en que la formación integral del hombre español y una decidida atención a los problemas del campo son las dos tareas más urgentes que tenemos ante nosotros». Consúltese, a este respecto, la página XIV del plan.

[379] Grecia constituye un caso semejante al de los estados ibéricos. Como se observa, el país heleno ocupaba, en 1960, un puesto intermedio entre el país con un porcentaje más reducido (España) y el tercero de esa lista (Portugal).

[380] En los casos francés y español, solo se incluyen los gastos del Ministerio de Educación.

españoles.[381] En cuanto a la vertiente cualitativa, el plan se centra fundamentalmente en la calidad docente de los centros de enseñanza nacionales. El profesorado, eje central de cualquier sistema educativo, debía, además de mejorar su formación, conseguir dar respuesta a las necesidades del alumnado, debiendo haber un número suficiente de profesores para el número de alumnos existente.[382] Además, el plan alude al sistema de ayudas proporcionadas a los educandos más desfavorecidos que continuasen su formación más allá de la etapa obligatoria.[383]

En cuanto a la investigación, particularmente la científico-técnica,[384] el plan le atribuye un papel estratégico para el crecimiento económico del país (Comisaría, 1969, p. 94). Al mismo tiempo, aquí se enfatiza nuevamente la fuerte conexión existente entre los centros de enseñanza superior y el mundo de la investigación. Adicionalmente, otros centros especializados, tales como los laboratorios, constituían importantes focos de progreso científico que el desarrollo del país no podía ignorar. Según se indica en el programa:

> Se concederá la máxima importancia a la rápida difusión y aprovechamiento de la información técnica y científica que continuamente se produce en las naciones más adelantadas, para acrecentar los conocimientos técnicos nacionales, y se estimulará el retorno habitual de los investigadores españoles formados en dichos países (Comisaría, 1969, p. 137).

Es decir, por un lado, se reconoce explícitamente la gran distancia que, en esta materia, seguía habiendo entonces con respecto a los países más punteros de Europa y, por otro, se recoge el anhelo –muchas veces vano– de que los investigadores patrios formados en centros foráneos regresasen a España.

El tercer campo privilegiado en el II Plan es el referente a los **transportes y comunicaciones**. Sector de gran relevancia en los dos primeros planes y también en sus homólogos portugueses, su significado está fuera de cualquier duda, pues, además de satisfacer una demanda cada vez más intensa por crecientes capas de la población española, este sector posee la característica intrínseca de que proporciona economías externas a los demás sectores de la economía (Comisaría, 1969, p. 98). En general, las diferentes actividades productivas son dependientes, con mayor o menor intensidad, de la red de transportes y comunicaciones que

[381] La generalización de la enseñanza básica a todas las personas se erigía en un objetivo central. No obstante, a pesar de la importancia de esta pretensión, también llama la atención la minuciosidad con que se exponen las especificidades de los diferentes niveles educativos (Comisaría, 1969, pp. 93-95).

[382] Ha de tenerse en cuenta que, paulatinamente, el número de españoles que adquirían un nivel superior de educación formal no dejaba de incrementarse. En este sentido, se colige que no resultaba fácil dar respuesta a este crecimiento, siendo los desequilibrios, tal vez, más acentuados en determinados niveles formativos.

[383] Ciertamente, esta no es una dimensión menor, particularmente para las familias más desfavorecidas de entonces. Entre las familias provenientes de zonas rurales, más o menos distantes de los núcleos de cierta entidad donde se situaban centros de enseñanza media y superior, este sistema de ayudas públicas poseía una especial importancia.

[384] La correspondencia con Portugal es, en este campo, muy clara. En nuestros dos países se primaba la investigación de esa naturaleza (la científico-técnica). La confianza depositada en ella como palanca para el progreso (particularmente industrial, aunque también agrario) estaba extendida en España y Portugal y, como se aprecia, los planes de ambos países son un reflejo de ello.

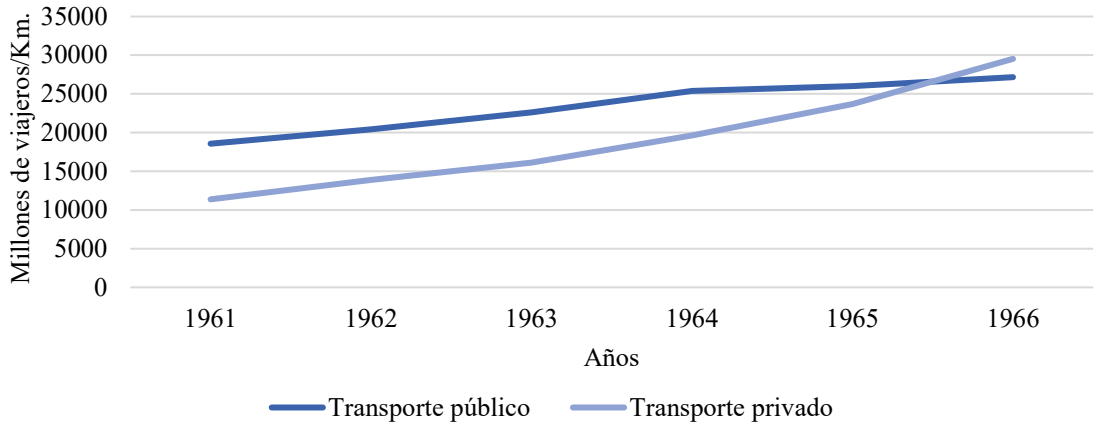
USE

opera en el interior de un país y, paralelamente, de las conexiones de este con el extranjero. En un contexto de creciente movilidad –tanto interna como externa– al que se está haciendo referencia, se comprende que los planificadores españoles concentrasen sus esfuerzos, de forma muy singular, en los transportes y las comunicaciones.

Atendiendo a una de las orientaciones centrales de la política adoptada para este sector, la pretensión básica se sustentaba en la voluntad de acometer una consideración unitaria de todas las modalidades de transporte (Comisaría, 1969, p. 145). Así, el programa hace una alusión explícita a la necesidad de articular una adecuada coordinación entre los diferentes tipos de transporte y su racional disposición en el territorio nacional. En este dominio impera, por tanto, una clara política de ordenación territorial para conseguir una mejor interconexión regional.[385]

Las líneas estratégicas generales definidas para cada modalidad de transporte son, en general, similares a las que habían imperado en el plan previo. La relevancia otorgada por los planificadores a este campo queda, por tanto, fuera de toda duda.[386] Abordando el presente capítulo del II Plan en su totalidad, tal vez el aspecto más llamativo se advierta en el transporte terrestre, concretamente en lo relativo a la distribución del tráfico de viajeros. A partir de lo que se observa, a mediados de la década de 1960 se produjo en España una superación del número de utilizadores del transporte privado en comparación con los del público. Mediado este decenio, más del 50% de los desplazamientos en el interior de España eran efectuados con transportes privados. Como se puede observar en el Gráfico 4.3., la tendencia ascendente de estos últimos era, en la España desarrollista, incuestionable.

Gráfico 4.3. Transporte de viajeros en vehículos públicos y privados en España (1961-1966)



Fuente: Comisaría, 1967a, p. 281 y elaboración propia

[385] El peso demográfico de las regiones, juntamente con las particularidades orográficas de estas, son, en este ámbito, dos elementos de especial significación. Repárese, a este respecto, en que, en la exposición general de este sector, el único territorio español que figura explícitamente en cuanto a la necesidad de mejorar sus conexiones terrestres por carretera es Galicia.

[386] Para comprobar el grado de exhaustividad conferido a este dominio, consúltese el capítulo 17 del Anexo del II Plan. Dado que, como se ha dicho, las líneas de actuación son muy semejantes a las precedentes, no se volverá aquí a reiterar su contenido.

El cuarto sector descollante del presente plan es el de la **vivienda y las estructuras y servicios urbanos**.[387] Los fortísimos movimientos migratorios que se estaban operando en el interior del país[388] hacia las principales ciudades y sus periferias explican la preponderancia atribuida a estos temas.[389] En este sentido, dado que en estas migraciones el peso que representaban los trabajadores con bajos recursos era significativo, no es tampoco casual que en el II Plan se ponga el acento sobre la necesidad de intensificar una política social de vivienda.[390] He aquí una diferencia palpable en relación con el plan precedente: la preocupación por potenciar la construcción de viviendas accesibles a las clases más desfavorecidas es más patente en el segundo de los planes.[391] Asimismo, considerando conjuntamente los ámbitos urbano y rural, se aprecia que el presente programa otorga un peso desigual a ambos espacios. Particularmente, es la vivienda urbana la que merece un tratamiento más generoso. La presión demográfica existente en las ciudades, especialmente en las más pobladas, es uno de los elementos más importantes que ayudan a comprender dicho desequilibrio a favor de las ciudades. En sentido opuesto, las zonas rurales, aunque no fuesen totalmente ignoradas, no atrajeron la misma atención que las áreas urbanas y periurbanas.[392]

La provisión de servicios de diversa índole va aparejada a la articulación de medidas relativas a la vivienda. En este punto se aprecia un proceder muy parecido al que se comentaba con anterioridad. Así, aunque el medio rural no se halle ausente, el peso ostentado por los espacios urbanos es notablemente superior. Es interesante, a este respecto, atender a la clasificación propuesta en el plan de la red de núcleos urbanos españoles, siendo estos ordenados del siguiente modo (Comisaría, 1969, p. 138): grandes áreas metropolitanas; capitales de provincia y ciudades de más de 50 000 habitantes no incluidas en el anterior apartado; ciudades en las que se localicen los polos industriales; áreas o comarcas geográficas dotadas de un fuerte ritmo de crecimiento; resto de los núcleos urbanos, que serían clasificados en grupos homogéneos en función de los factores más arriba señalados y, finalmente,

[387] Aunque la práctica totalidad de los sectores y subsectores del segundo plan coinciden con los de su predecesor, en este caso hay una ligera diferencia designativa. Los contenidos son, con todo, semejantes, acentuándose en el segundo plan la relevancia otorgada a los espacios urbanos, que no dejaban de ganar protagonismo en el país.

[388] En el Anexo del II Plan (Comisaría, 1967a, p. 258) se proporciona una estimación relativa al incremento de la demanda de viviendas motivado por los movimientos migratorios interiores. Según se ve, la expansión experimentada durante la década de 1960 llegaría a un pico de 106 916 viviendas en el año 1970.

[389] Proceso análogo al vivido en Portugal en la época, los movimientos migratorios constituyen un excelente ejemplo de la íntima conexión existente entre los diferentes sectores y ámbitos que tienen cabida en los planes económicos. Así, las migraciones no son solo una mera alteración en la diseminación de las personas sobre el territorio. Más allá de ello, estas inciden sobre las estructuras productivas de las regiones y sobre las necesidades de infraestructuras de los lugares de acogida.

[390] En el capítulo II de López Muñoz (1971) se incluyen tres breves artículos que, publicados en el contexto de transición del I al II Plan, proporcionan algunas críticas de interés acerca de la problemática de la vivienda y la especulación generada en torno a ella.

[391] De forma semejante, tal como se verá después, el Plan Intercalar portugués sigue, en esta materia, una línea muy parecida a la que se aprecia en España. La expansión urbana experimentada por los dos países condujo, por tanto, a respuestas análogas en este campo.

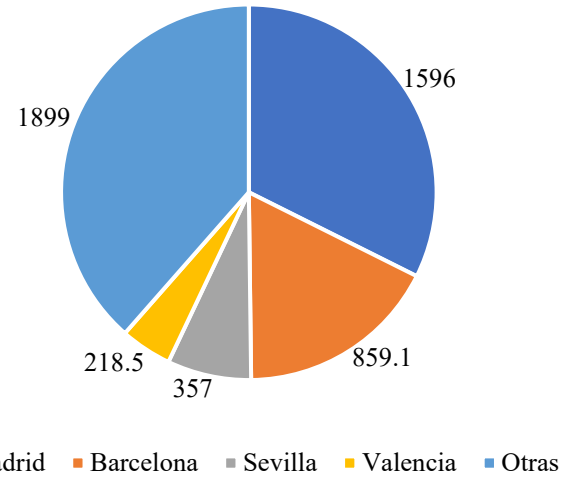
[392] Si bien en un contexto de masivas salidas de población hacia las zonas urbanas es comprensible que, en términos de cantidad, los problemas de vivienda en el campo se estaban reduciendo, las deficiencias de estas viviendas seguían siendo, para las personas que allí permanecían, notorias.

poblaciones rurales que mediante la adecuada política de concentración de municipios tuviesen posibilidades de expansión, reforzando la infraestructura y los servicios en las cabezas de comarca.

La mayor atención dispensada a los espacios urbanos o semiurbanos es, pues, palmaria. Además, reparando en la lista que se acaba de incluir en el párrafo previo, llama la atención que, en el tercer grupo configurado, se aprecia un vínculo entre las ciudades y los polos industriales. Este nexo proporciona, en la España de la década de 1960, una clave de gran interés para nosotros. Así, el proceso de industrialización que se estaba llevando a cabo también tenía una clara incidencia sobre la obligatoriedad de dotar a esas ciudades industriales de una mayor racionalidad y habitabilidad urbana. Aquí, la provisión de servicios de diversa índole a las crecientes masas de población que las habitaban jugaba, naturalmente, un papel determinante.

Finalmente, entre los objetivos más destacados de la política de dotación de servicios urbanos, hay una cierta heterogeneidad de actuaciones que va desde el correcto abastecimiento de un bien básico para cualquier persona como es el agua hasta la preocupación por la conservación del patrimonio monumental de las ciudades. Al margen de esto, hay una notable diversidad de objetivos (redes de saneamiento, adecentamiento de calles y plazas, etc.), siendo la potenciación del transporte en las principales urbes uno de los fines esenciales de esta política. Tal como se ve en el Gráfico 4.4., las ciudades más pobladas, con Madrid a la cabeza, atraían para sí los volúmenes más elevados de este tipo de financiación.

Gráfico 4.4. Inversiones en transportes de superficie en el periodo del II Plan de Desarrollo (en millones de pesetas)



Fuente: Comisaría, 1967a, p. 273 y elaboración propia

Ocupando el último lugar en la lista de sectores privilegiados, las **industrias básicas** son, dentro del amplio abanico de subsectores industriales, las escogidas para ser especialmente

potenciadas. En un sentido lato, las preocupaciones manifestadas en el primer plan sobre el acelerado impulso de la industria española en los años sesenta se mantienen aquí.

La introducción de la política industrial recogida en el plan es muy clara acerca de lo que los planificadores pretendían en el contexto del II Plan:

> El rápido desarrollo del sector secundario registrado en los últimos años exige que la política industrial en el II Plan tenga como objetivo central, además de la continuada expansión del sector, una mayor eficacia productiva que permita a la industria española atender al mercado interior en condiciones competitivas de calidad y precio y lo capacite para hacer frente a la exportación y a los problemas que se deriven de una mayor integración en áreas económicas supranacionales, teniendo siempre en cuenta las necesidades dimanantes de su necesario proceso de reestructuración (Comisaría, 1969, p. 141).[393]

Dentro de estas consideraciones generales, el plan prosigue aludiendo a la necesidad de modernizar y reestructurar, haciendo hincapié en las siguientes industrias básicas: las industrias energéticas y la siderúrgica.

En lo que atañe al subsector **energético**,[394] la estrategia del II Plan es lograr una mayor coordinación entre todas las ramas energéticas, siendo la electricidad, entre ellas, el actor central de la senda a seguir. En armonía con la obligatoriedad de imprimir una mayor racionalidad y eficiencia a la industria nacional, era imprescindible garantizar una energía competitiva, haciendo siempre un uso calculado y bien definido de los recursos energéticos del país. La colaboración público-privada aparece caracterizada como fundamental y, además, la apertura al exterior también semejaba inevitable en el ámbito energético. En relación con el gran protagonismo otorgado a la electricidad dentro del ámbito de la energía, el plan incide en la tarea de la electrificación rural, pues la dicotomía urbano-rural era en este dominio, tal como en Portugal, muy acentuada aún.[395] Asimismo, se recoge además la voluntad de fomentar la industria del petróleo en sus diferentes fases, en un contexto histórico en que, como es bien

[393] Es harto significativo que, en esa misma página relativa a la política industrial del plan, este asuma que «el proceso de reestructuración de la industria española implica la necesidad de que siga equipándose en parte en los mercados extranjeros». La interdependencia externa estaba, por tanto, fuera de toda duda en ese estadio planificador.

[394] Tal como en el I Plan, el capítulo correspondiente a la energía también acomete un tratamiento diferenciado de los tipos de combustibles existentes (sólidos, líquidos y gaseosos) y de las dos modalidades de energía que contempla (eléctrica y nuclear).

[395] Recuérdese el panorama que los primeros planes portugueses trazaban sobre las divergencias entre las zonas urbanas y rurales del país. En el caso de la metrópoli portuguesa, existía un contraste muy acentuado entre la franja costera, que se beneficiaba con mayor intensidad de la generalización de la electricidad, y los distritos del interior, donde su difusión era mucho más tenue.

USAL

sabido, este producto estaba experimentando un incremento imparable de su demanda a escala planetaria.[396]

En cuanto al subsector **siderúrgico**, el segundo privilegiado dentro de las industrias básicas, el plan señala las principales deficiencias que lastraban su desempeño, las cuales eran habituales en las diferentes subramas industriales, si bien con algunas especificidades en cada una de ellas.[397] Según se expone, la vetusta industria siderúrgica española acusaba una notable antigüedad, lo que redundaba muy negativamente en la rentabilidad de esta actividad productiva. Además, se destaca que la excesiva atomización de las empresas siderúrgicas tenía unos efectos muy perniciosos sobre el potencial productivo español, siendo necesario dirigir la siderurgia nacional hacia una mayor concentración empresarial que, ulteriormente, dotase de mayor fortaleza y competitividad al sector. En suma, la exposición efectuada en el I Plan de este subsector se mantenía vigente, en esencia, en el II Plan.

Adicionalmente, dentro de la selectiva lista de sectores explícitamente privilegiados por el II Plan, se indica que el **aumento de las exportaciones** es uno de los objetivos *sectoriales* centrales.[398] En relación con él, el plan es muy claro, pues «la continua expansión de la economía exige tener la adecuada capacidad de importación para hacer frente a las exigencias del desarrollo industrial y para completar la oferta interior de bienes cuya insuficiencia da lugar a tensiones de precios». A continuación, como derivación de lo anterior, se prosigue indicando que «resulta imprescindible dedicar los mayores esfuerzos a ampliar las actuales posibilidades exportadoras» (Comisaría, 1969, p. 70). Reconociendo la inevitabilidad de la acelerada apertura que la economía española estaba experimentando, es revelador atender, con todo, a la mención manifiesta que se realiza del desarrollo industrial en particular. Aunque, teóricamente, había otros sectores cuya potenciación era fundamental, el intenso empeño industrializador condicionaba las exigencias comerciales, generándose, por consiguiente, cierto desequilibrio en detrimento de otras actividades productivas.[399]

[396] Algunos de los capítulos integrantes de la obra colectiva dirigida por Quiroga Valle (2022) abordan este tema en perspectiva histórica. Particularmente, la segunda parte del libro incorpora textos que se deslizan sobre nuestra época.

[397] No se pretende decir aquí que exista una correspondencia absoluta entre todas las necesidades de los subsectores industriales –y, en un sentido amplio, de los diferentes sectores económicos–, pero, en los diagnósticos realizados por los planes, las críticas efectuadas son muy semejantes entre sí y, en consecuencia, llegan a ser muy reiterativas e insistentes en las mismas cuestiones.

[398] Las comisiones eran los grupos que, en la planificación española, trataban, de una manera individual, los diferentes sectores incluidos en el plan. A pesar de no haber ninguna comisión centrada en el comercio exterior (y, concretamente, en la potenciación de las exportaciones), este último objetivo figura en el plan a continuación de los sectores que ya se han presentado.

[399] A modo de ejemplo, piénsese en la agricultura. Si, a partir de lo que establecen los objetivos prioritarios del plan, este era un sector fundamental, sería esperable que tal centralidad tuviese un correlato en el capítulo exportador e importador. Poniendo el foco, particularmente, sobre las importaciones, resulta evidente que una moderna agricultura como la que se pretendía configurar en España también necesitaba adquirir productos e inputs en el exterior. Por estos motivos, la mención explícita de la industria en las palabras que se consideraban antes refleja, con claridad meridiana, la preeminencia industrial que imperaba entonces.

Como ya había ocurrido en el I Plan y como también se aprecia en Portugal, la política comercial se plantea tratando de combinar la necesidad de importar determinados bienes difícilmente producibles en el interior del país con la voluntad de proteger, de forma simultánea, la producción interna. Además, otro aspecto de interés de la política comercial es el intento de orientar las importaciones hacia mercados que ofreciesen garantías y seguridad en las condiciones de pago. La mención explícita de las orientaciones señaladas para la política comercial expresaba una voluntad manifiesta de la definitiva superación de los postulados de autosuficiencia que habían guiado y condicionado la política comercial franquista con anterioridad.[400]

4.2.3 Las principales notas diferenciadoras del II Plan en el dominio sectorial y algunas novedades extrasectoriales

4.2.3.1 Los aspectos sectoriales

Los dos primeros planes franquistas constituyen, en un sentido amplio, tal como se ha venido explicando, prácticamente dos calcos entre sí en materia sectorial. Teniendo esto en cuenta, a continuación se prestará atención a aquellas diferencias mínimas que, en lo correspondiente a esta dimensión, deben ser destacadas.

La primera nota distintiva del segundo plan se corresponde con el ámbito de los **recursos hidráulicos** (Comisaría, 1967a, pp. 30-33). Tal vez por el carácter esencial que el agua tiene para la utilización humana, los artífices del presente plan debieron de considerar conveniente dedicar un capítulo independiente a la gestión y uso de este tipo de recursos fundamentales. Asimismo, es conveniente indicar que la gestión del agua también aparece diseminada por otros capítulos diferentes del plan, tales como el relativo a las estructuras y servicios urbanos o el de la transformación en regadío.

Además de la riqueza y diversidad de información recogida en el capítulo sobre el tema en cuestión (precipitaciones de las diferentes cuencas fluviales, capacidades de los embalses, necesidades de agua para riegos, etc.), hay una dimensión que reviste una gran significación: la geográfica. Así, se exhiben las notables disparidades, en cuanto a riqueza hídrica, entre los variados territorios españoles y se manifiesta la necesidad de delimitar actuaciones diversas para dar respuesta a los problemas particulares de cada región.[401] En último lugar, en conexión con el sector energético, se debe subrayar la relevancia otorgada al agua para la generación de hidroelectricidad. Sin embargo, este punto es bastante técnico, poseyendo un contenido que excede los aspectos económicos recogidos.

[400] En el apartado de comercio exterior que integra la política comercial del plan, la referencia explícita a la industria reaparece sin ambages. Nuevamente, las restantes actividades económicas son omitidas aquí.

[401] Las preocupaciones y debates relacionados con el uso y aprovechamiento del agua manifestados en el plan guardan muchas relaciones con la actualidad. El embate de la sequía es un fenómeno cuyos efectos repercuten muy negativamente en diferentes áreas de los dos países, sobre todo en las meridionales (Alentejo, Algarve, Andalucía, etc.), siendo, pues, un problema histórico que se arrastra hasta el presente.

USAL

Otra diferencia sectorial entre el primer y el segundo plan radica en la incorporación, en este último programa, de una parte dedicada a las **actividades deportivas** dentro del capítulo denominado «Información y actividades culturales» (Comisaría, 1967a, p. 346).[402] Creemos que la exposición orientada hacia estas actividades deportivas tiene, a pesar de su sucinta extensión, cierto interés, puesto que su ámbito de actuación no se circunscribe al campo indicado en el título, el deporte, sino que lo rebasa. De forma muy particular, es lo que sucede con el denominado «deporte turístico». Así, a partir del dinamismo extraordinario que el turismo estaba viviendo en la época, el II Plan articula algunas líneas para conectar dicha actividad con la práctica deportiva, estableciendo, para ello, una subdivisión: de una parte, el deporte enfocado como pasatiempo en que el turista participa activamente en él (montañismo, hípica, etc.); de otra, cuando es ofrecido al turista para que este lo contemple practicado por otras personas (por ejemplo, por medio de la asistencia a un partido de fútbol). Según se observa, el deporte como fenómeno de masas, particularmente como atracción para el colectivo conformado por los turistas, aún no había desplegado en el país todo el potencial que llegaría a tener con posterioridad.[403] Adicionalmente, el segundo grupo incluido en este epígrafe es el del «deporte educativo». Los objetivos de este difieren notablemente de los del anterior, buscando intensificar la práctica deportiva entre los niños y jóvenes españoles de entonces, haciendo hincapié, sobre todo, en las necesidades de mejora del profesorado, en las instalaciones y, en última instancia, en la divulgación de los beneficios y bondades de la práctica deportiva.

Otra divergencia temática entre ambos planes viene dada por la omisión, en el II Plan, de los capítulos individuales referidos a **Canarias** y **Guinea Ecuatorial**. En cuanto a Canarias, el grueso del desarrollo correspondiente a esta región aparece subsumido dentro del apartado ligado a los programas de desarrollo regional. De este modo, aquel «plan dentro del plan» del que hablábamos al presentar la dimensión canaria del I Plan es inexistente en el II Plan de Desarrollo. En el caso de Guinea, la omisión responde a la independencia de este territorio pocos meses antes de la aprobación del II Plan. Sin abordar los pormenores y especificidades que condujeron a la emancipación de Guinea ni a la recepción que esta tuvo en el seno del régimen franquista, España no entró en una guerra semejante a la que había en los territorios africanos bajo dominación portuguesa. Si bien hubo algún foco de conflicto armado, como, por ejemplo, la Guerra de Ifni, en términos generales, España evitó la contienda, lo que constituye una diferencia clara con respecto a Portugal en este punto.

[402] Es necesario señalar, además, que el II Plan introdujo algunas diferencias organizativas y designativas a este respecto. Los contenidos incluidos en los capítulos «Telecomunicaciones» y «Servicios de información» del I Plan aparecen, en general, en el único capítulo del II Plan al que hacemos referencia, «Información y actividades culturales».

[403] El entrelazamiento entre turismo y deporte, cuya razón de ser aparece razonablemente justificada en el texto del programa, llama la atención también por la conexión entre dos sectores que, *a priori*, dada su naturaleza, podrían no ofrecer ningún nexo para los diseñadores del plan.

4.2.3.2 Los aspectos extrasectoriales

Más allá de las modestas diferencias sectoriales, en el tránsito del I al II Plan en España irrumpen tres elementos novedosos de cierto relieve: la inclusión de indicadores que permitiesen alertar de desviaciones respecto a lo planificado, las diferencias en las formas de abordar los programas de desarrollo regional y la inclusión de un capítulo de naturaleza macroeconómica.

Los indicadores incorporados como novedad en el II Plan, denominados **señales de alerta**,[404] constituían una exigencia autoimpuesta por los ideólogos planificadores para el correcto seguimiento del programa económico, procurando evitar, de esta forma, eventuales desviaciones respecto a los objetivos fijados. Así, a fin de evitar distorsiones insostenibles para la economía nacional, estas señales ayudarían a sustituir las medidas económicas adoptadas por otras más apropiadas. Concretamente, el II Plan recoge seis señales de alerta (Comisaría, 1969, p. 165):[405] índice del coste de la vida y de precios, porcentaje de cobertura de las exportaciones sobre las importaciones, variación de las reservas de divisas, oferta monetaria, índice de producción industrial y porcentaje de desempleo sobre la población activa.

En lo relativo a los **programas de desarrollo regional**, mientras que los programas de desarrollo de esta naturaleza aparecían someramente considerados en el I Plan, ahora se presentan con mayor profundidad, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo. Se contemplan, por un lado, una serie de programas variados (Canarias, Tierra de Campos y Campo de Gibraltar) y, por otro, los diferentes polos de promoción y desarrollo incluidos en el nuevo plan. Cabe clarificar que, en relación con estos polos, sí se observa una continuidad con respecto a la línea iniciada en el plan precedente en cuanto a la concesión y gestión de las subvenciones públicas destinadas a las empresas industriales situadas en ellos. Además, en conexión con la potenciación del sector industrial, el Programa de Inversiones Públicas del II Plan procede a una exhaustiva delimitación de las inversiones y objetivos del Instituto Nacional de Industria (INI), observándose que esta entidad aún seguía siendo un instrumento relevante para el desarrollo de la política industrial del franquismo.

Con respecto a la última novedad indicada, los agregados macroeconómicos aparecen incluidos en un breve capítulo designado «**La coherencia del plan**». Aquí se vierten varias consideraciones, algunas con cierto carácter *técnico*, que guardan relación con los equilibrios macroeconómicos que se pretendían asegurar durante los años de aplicación del programa. Aunque la consecución del mayor crecimiento posible del producto nacional era un objetivo central del plan, este debía fijarse sin atentar contra ciertos equilibrios económicos básicos y necesarios para la estabilidad económica nacional en su conjunto. Pese a que en este breve capítulo se acometen algunas apreciaciones sobre el comportamiento de ciertas variables macroeconómicas, el aspecto de más interés para la función programadora se vincula a las

[404] La planificación francesa reaparece como fuente inspiradora: los *clignotants* presentes en los programas transpirenaicos se adaptaron en España con el nombre de «señales de alerta».
[405] Para conocer los límites que se establecen en cada señal, consúltese la página 165 del plan.

dificultades que había para el ejercicio previsor que se buscaba llevar a cabo.[406] Así, las insuficiencias estadísticas seguían siendo señaladas, a la altura del II Plan, por los planificadores como un escollo para programar con vistas a la aseguración de los equilibrios macroeconómicos deseados. En palabras textuales, «las pruebas de coherencia del II Plan de Desarrollo que a continuación se realizan son de alcance limitado y constituyen tan solo una primera aproximación que podrá perfeccionarse en el futuro a medida que la información estadística sea más completa» (Comisaría, 1969, p. 235). Como corrientemente sucedía en esta área, pues, era necesario esperar por las mejoras y perfeccionamientos que permitiesen hacer previsiones más precisas.[407]

4.2.4 La programación española entre los años sesenta y setenta: entre las valoraciones del plan en curso y la ideación de su sucesor

Los trabajos de preparación del último de los tres planes ejecutados por la dictadura franquista se desarrollaron durante el periodo de aplicación del II Plan, comenzando en el año 1970.[408] La organización de la actividad en ponencias y comisiones siguió una tónica semejante a la que había imperado en los dos planes anteriores. Por su parte, Laureano López Rodó siguió siendo la figura más destacada dentro del edificio planificador español durante la fase de confección del III Plan.[409]

Según indica Zaratiegui (2019, p. 470), el Anteproyecto del III Plan estaba concluido ya en agosto de 1971.[410] No obstante, el plan no entró en vigor en la fecha esperable, por lo que, de forma análoga a lo que había ocurrido con el primero, se dio una prórroga del segundo programa.

Sin abordar aquí todos los debates que se llevaron a cabo durante los meses en que las propuestas del III Plan fueron discutidas, sí consideramos de interés mencionar las fricciones que, tanto en relación con la autoridad sobre la planificación como con el rumbo que esta debía

[406] Entre las páginas 235 y 237 del plan, se presta atención al ritmo de crecimiento y los equilibrios internos (fuentes de financiación, formación bruta de capital, etc.) y externos (reservas de divisas e intercambios comerciales) durante el periodo del plan.

[407] Si, en ocasiones, las mejoras en el ámbito de la información estadística parece que estaban permitiendo imprimir avances sustanciales al ejercicio planificador, en otras, por el contrario, los progresos operados seguían siendo marcadamente limitados.

[408] Aquí se sigue, principalmente, la exposición que realiza Zaratiegui (2019), particularmente a partir de la página 465.

[409] En relación con esta cuestión, no se debe tener en cuenta únicamente el papel que, dentro del país, López Rodó desempeñó durante la época. Así, según expone en sus memorias (López Rodó, 1992), en 1972 realizó un viaje al extranjero –uno entre tantos– para encontrarse, en Estados Unidos, con el director del Banco Mundial. Allí se ocupó de negociar el volumen de financiación que la entidad supranacional podría proporcionar a España para el III Plan. Esta es una muestra relevante de la intensidad que los contactos con el exterior pasaron a tener en el país desde finales de la década de 1950. En este caso particular, la institución que había elaborado el informe decisivo para la realización del I Plan, el Banco Mundial, aparecía ahora como un interlocutor privilegiado para proporcionar una suculenta ayuda financiera a la España tardofranquista.

[410] Adicionalmente, consúltese en AGUN/LLR, 215. En ella se contienen diferentes versiones del texto del III Plan que, elaboradas a lo largo del año 1971, permiten conocer algunos esquemas previos a la publicación definitiva del programa.

seguir, se generaron en el seno del régimen. Tal como expone Hofmann (2023, pp. 354-356), las críticas que emergieron fueron variadas y los enfrentamientos políticos por el comando de la planificación franquista aún se manifestaban con especial acritud en los últimos años del régimen. De esta manera, aunque López Rodó ostentase una posición de patente preeminencia en materia planificadora, las disensiones y críticas eran usuales y, dentro de estas, las pugnas por obtener influencia en la práctica de la programación económica seguían siendo agrias. En concreto, es interesante reparar en la reivindicación realizada por Dionisio Martín Sanz, presidente del Consejo Económico Social de la Organización Sindical, a poco tiempo de la aprobación del III Plan. Así, este seguía reivindicando entonces que era a su entidad a quien verdaderamente debía competer la elaboración de los planes, discutiendo abiertamente la autoridad de López Rodó en este campo.[411]

Fruto de las prolongadas discusiones que las líneas del nuevo plan ocasionaron, la aprobación de este tuvo que ser pospuesta hasta el mes de mayo de 1972. En Hofmann (2023, pp. 357-363) se encuentran algunos de los puntos de mayor sustancia del discurso que López Rodó profirió el día en que se aprobó el III Plan. Aunque, en palabras de esta autora, «la estrella de López Rodó estaba en declive», el comisario seguía ensalzando con énfasis y vigor la necesidad del instrumento planificador para proseguir la vía del desarrollo económico español. Con abiertas loas a la obra del dictador, López Rodó subrayó en su discurso los supuestos éxitos económicos que el régimen había logrado desde su instauración, poniendo el acento en la *gesta* planificadora que él venía encabezando desde la década anterior.

Curiosamente, poco más de un año después de la fervorosa perorata que se acaba de señalar, se operaría una remodelación ministerial que, entre otras consecuencias, acarrearía la salida de López Rodó del cargo que había ostentado durante la década previa. El administrativista siguió, con todo, políticamente vinculado a la dictadura, pues pasaría a convertirse en Ministro de Asuntos Exteriores. De forma paralela, a pesar del desgaste que la planificación arrastraba entonces en España, el régimen decidió configurar un Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuyos objetivos poseían una evidente continuidad con respecto a la Comisaría del Plan de Desarrollo.[412] Como indica Matés Barco (2006, p. 770), el reciente ministerio planificador se estructuró en una Subsecretaría y en una Secretaría General Técnica, habiéndose creado también seis Direcciones Generales ocupadas de diferentes campos relacionados con la planificación y con el control de organismos de relieve para esta, tales como el Instituto Nacional de Estadística.

[411] Es menester tener en cuenta que esta pugna ya se arrastraba desde la década de 1950. El hecho de que Laureano López Rodó consiguiese imponerse y, por tanto, convertirse en la principal figura del edificio planificador no comportó el silenciamiento de las voces críticas con él. El proceso de elaboración de los planes, pues, distó de ser una labor pacífica y consensual. Así, más allá de disensiones de índole técnica, las rivalidades por el ejercicio del poder se mantuvieron a lo largo de los años. Véase, en cuanto a la crítica particular de Martín Sanz, AGUN/LLR, 475.

[412] Como muestra del proseguimiento de trabajos y discusiones sobre el curso que la planificación franquista debía seguir, consúltense los materiales incluidos en AGA, (09)013.001, caja 51/4861. Tras la conformación del Ministerio, los debates sobre las estrategias deseables, particularmente en la dimensión organizativa y administrativa de la planificación, siguieron siendo intensos.

Poniendo el foco sobre las reflexiones surgidas durante el periodo de ejecución del II Plan, se observa que, en general, los trabajos existentes sobre nuestra materia no fueron especialmente numerosos. Las cavilaciones sobre el fenómeno planificador, pues, se enfriaron sensiblemente en España y fueron más esporádicas y tangenciales.[413]

La *Revista española de economía*, que irrumpió en el último año del II Plan, 1971, se apartó, con todo, de la tendencia que se acaba de señalar. En los dos primeros números de la nueva publicación, el tema del desarrollo y la planificación adquiere, así, una presencia significativa. Aquí pueden hallarse textos relacionados con la relevancia de la ayuda extranjera para el desarrollo, las cuestiones más puramente organizativas y, entre otros aspectos, la importancia de las políticas monetarias y fiscales para lograr el progreso económico.[414]

En lo que concierne a las revistas que hemos mencionado en partes previas de esta tesis, el número de trabajos relacionados con la planificación declinó de forma significativa.[415] Entre las escasas investigaciones del periodo en cuestión, tal vez la más relevante sea el texto del economista catalán Eduard Arruga y Valeri *Planificación flexible y realidad económica. Análisis del caso español*, publicado en la *Revista de economía política* en 1969. Las reflexiones del autor se centran en el problema de la flexibilidad de los planes y de su adaptación al curso de la economía nacional en los periodos de aplicación de estos. En opinión de este economista, las posibilidades de adecuación de un plan a los avatares económicos operados se sustentan en la delimitación clara de los instrumentos disponibles para realizar esta revisión y el establecimiento del organismo encargado de acometer dichas modificaciones (Arruga y Valeri, 1969, pp. 79-80).[416] Asimismo, Arruga y Valeri incluye una perspectiva comparada entre ciertos países socialistas y capitalistas para emitir algunos juicios acerca de la flexibilidad planificadora observada en cada uno de ellos. Este autor encuentra una homogeneidad y rigidez superior en la planificación socialista. En contraste, en los modelos de planificación indicativa abordados en el artículo se aprecia, por un lado, mayor diversidad y, por otro, una rigidez menor. En definitiva, dentro de la planificación indicativa, es posible advertir una notable variedad entre los diversos países que se adhirieron a ella.[417]

[413] Nos referimos aquí a aquellos trabajos que, versando sobre nuestro tema, poseen más entidad y profundidad.
[414] Atendiendo al conjunto de artículos que integran los primeros números de esta publicación, pueden consultarse, dada la relación con nuestro tema de estudio, Fuentes Quintana (1971), Waterston (1971) y Camacho Ballesta (1971).
[415] No se pretende apuntar aquí que las referencias a los planes españoles o a la planificación en general fuesen inexistentes. Únicamente se indica que, poniendo el foco sobre las publicaciones periódicas, el volumen de artículos centrados principalmente en el tema tratado se redujo durante los años del II Plan.
[416] El autor estudia, de una forma condensada, los dos primeros planes de desarrollo desde el punto de vista de la flexibilidad que los acompañó. No es posible entrar en pormenores, pero, según expone, esta se incrementó en el segundo plan respecto al primero, advirtiendo, por tanto, una mejora en este campo. Léase, a este respecto, a partir de la página 92.
[417] En consonancia con la atracción que el reputado economista Manuel de Torres sentía por el modelo holandés de planificación, Arruga y Valeri indica que «técnicamente, los planes holandeses son quizá los más perfectos que cabe encontrar actualmente» (Arruga y Valeri, 1969, p. 91).

Por último, es importante resaltar que, a pesar de la pérdida de protagonismo de la programación económica a finales de la década de 1960 en España, hay una vertiente de la planificación que sí siguió en auge durante esos años: la problemática del desarrollo regional.[418]

Entre los números de las principales revistas distribuidas en este contexto, la publicación *De Economía*, en consonancia con su habitual fijación por el desarrollo regional, publicó un número en 1971 en que este tema tiene una notable presencia, dando cabida a autores extranjeros que ayudaron a enriquecer el debate sobre la dimensión espacial de las economías.[419] Hay que señalar que el propio título del editorial que abre el número, *La hora del desarrollo regional*, es muy expresivo acerca del protagonismo conferido a esta cuestión. En estas páginas, las esperanzas depositadas sobre el III Plan en lo atinente a este asunto son patentes, abogándose por una necesaria intensificación de las políticas regionales que contribuyese, de una forma firme y decidida, a reducir las desigualdades entre los diferentes territorios de España. Así, como muestra de fidelidad a la línea tradicional de esta revista, se lee que «el desarrollo regional, como objetivo de la política económica, es no solo una exigencia de justicia social y de axiología, sino un imperativo técnico, una condición para que pueda continuar el crecimiento global» (Editorial, 1971, p. 8).[420]

Al margen del editorial de ese número, el artículo de más valía es el que lleva por título *La teoría del desarrollo regional: un ensayo de síntesis*, de la autoría de M. J. Hilhorts.[421] El texto, integrando las perspectivas de varios autores que destacaron en esta área del desarrollo, proporciona una visión general de las aportaciones y reflexiones más sobresalientes que se tenían entonces, permitiendo que estas llegasen a los lectores españoles interesados en el tema. Entre las principales conclusiones que el autor realza (Hilhorts, 1971, p. 26), tres resultan de especial interés para nosotros por su relación con el caso español. En primer lugar, Hilhorts indicaba que las decisiones atinentes al desarrollo de una determinada región parten de la interacción entre procesos de elección internos a la región y externos a ella. Curiosamente, el III Plan procuraría dar más relieve a la capacidad decisoria subestatal en esta materia, potenciando que la interrelación entre las diferentes regiones y las directrices fijadas por el poder central fuese más intensa. Seguidamente, el texto alude a la necesaria especialización y a las economías de escala generadas como causa central del progreso económico de una determinada región. A este respecto, los polos de desarrollo implantados desde el I Plan no serían sino manifestaciones de las especializaciones productivas existentes en cada lugar,

[418] Las patentes divergencias constatables entre España y Portugal en lo atinente a esta cuestión no se limitan a los propios planes, sino que tienen su clara manifestación en el debate público y académico existente. Como se ve, en España son muy numerosos los trabajos que, con mayor o menor profusión, otorgan un peso notable a la dimensión regional.

[419] A modo de ejemplo, uno de los autores foráneos que figura en este número es el prestigioso economista francés François Perroux. Célebre por sus propuestas sobre los polos de desarrollo, su influencia había sido muy apreciable en distintos modelos planificadores puestos en práctica en diferentes países, entre los que se encontraba España.

[420] En este editorial también se alude a la técnica que el plan en ciernes iba a seguir en materia de desarrollo regional. Nuevamente, se indica que la fuente de inspiración sería la planificación francesa, siendo dicha influencia, en esta ocasión, derivada de las novedades introducidas en el sexto plan nacional del país. El influjo francés continuó siendo intenso, como se aprecia, durante toda la etapa planificadora en España.

[421] Se trata de un autor que desempeñaba su actividad profesional en los Países Bajos. Como se ha venido incidiendo, este fue uno de los principales países en materia planificadora.

operándose, como consecuencia, un efecto positivo sobre el desarrollo general de cada región donde estos se establecían. Finalmente, según la visión del autor, la confección de una política de desarrollo regional digna exige siempre una voluntad de garantizar una mejor distribución de la renta entre los habitantes de una región y de minimizar los efectos de polarización producidos por la región dominante. El combate contra los elevadísimos desplazamientos migratorios de entonces era, pues, deseable.

Atendiendo al conjunto de trabajos que, durante los años del II Plan, se interesaron por el problema del desarrollo regional, también posee atractivo un texto de Rafael Martínez-Cortiña publicado en la revista *Anales de Economía* en 1970. Entre otras vertientes que tienen presencia en el texto, este autor traza un retrato sintético de la evolución de las políticas de desarrollo regional en España durante el siglo pasado e incorpora propuestas tendentes a mejorar la, en opinión suya, insuficiente política regional adoptada en el país. En comparación con las propuestas de Hilhorts, es interesante resaltar tres cuestiones. Exhibiendo, en sentido amplio, una clara concordancia, ambos abogaban por acometer una descentralización regional que otorgase una mayor capacidad decisoria a las entidades regionales, provinciales y locales. En sentido contrario, Martínez-Cortiña, en relación con la movilidad del factor trabajo, se mostraba escéptico respecto a la capacidad y la pertinencia de la planificación regional para frenar los movimientos migratorios entre regiones, llegando incluso a referirse a la necesidad de «estimular el desarrollo de las regiones más adelantadas y con mejores condiciones», rechazando, de forma paralela, «el principio de un desarrollo igual para todas las regiones» (Martínez-Cortiña, 1970, p. 94). En último lugar, entroncando con la orientación que finalmente se incluiría en el III Plan, Martínez-Cortiña apelaba a la necesidad de que los modestos polos industriales se transmutasen en áreas más amplias. Como se aprecia, la confianza depositada en el proceso industrializador se mantenía intacta entre la generalidad de las personas que participaban en los debates sobre el desarrollo.

4.3 El tercer plan de desarrollo económico y social (1972-1975)

El Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975),[422] que concluyó la sucesión de planes económicos aplicados por el franquismo, fue, seguramente, el programa que se vio más afectado por causa del devenir económico y político del cuatrienio para el que fue diseñado. Por un lado, su ejecución se vio condicionada por la irrupción de la crisis energética de 1973, cuya incidencia se difundió al conjunto de la economía española. Por otro lado, no es posible ignorar la avanzada edad y precario estado de salud de Franco y, con ello, las numerosas incógnitas que se cernían sobre el porvenir del país. A este respecto, conviene recordar que su muerte se produjo a falta de poco más de un mes para la conclusión del tercer plan.

Como se ha explicado hasta ahora, atendiendo a su organización y contenido, los dos primeros planes son muy semejantes entre sí. En lo atinente al tercero y último de los planes aplicados en España, no se aprecia tampoco una ruptura drástica con respecto a los programas

[422] Fue aprobado por la Ley 22/1972.

precedentes, pero, pese a ello, sí se verifican algunas novedades que incorporaron cierta innovación en el seno de la planificación franquista. Aunque los sectores aparezcan nuevamente como la parte esencial del último de los tres programas, el contenido de sus líneas de actuación aparece diseminado por todo el plan, pudiendo semejar, en cierto sentido, más reiterativo y redundante que los dos programas anteriores.

Viéndose claramente beneficiado por las dos experiencias previas que ya se han analizado, el III Plan se configuró a partir del trabajo y la acción de un nutrido grupo de personas que, desde sus diferentes especialidades, viabilizaron el último de los programas económicos de ámbito nacional aplicados por la dictadura.[423]

4.3.1 La extensión del arco temporal afectado por el plan y la inclusión de nuevas líneas temáticas

Uno de los aspectos que, a nuestro juicio, posee un relieve muy significativo dentro del III Plan es que, contrariamente a los esquemas seguidos en los planes anteriores, introdujo una estrategia planificadora que no se circunscribió al periodo del programa en cuestión. Si bien en los planes precedentes se encontraron algunas iniciativas que, dada su envergadura y ambición, llevaban consigo una fase de ejecución que excedía los años de aplicación de cada plan, la singularidad del tercer programa es que, por primera vez, se contempla aquí, de forma separada y bien delimitada, una proyección que supera el cuatrienio afectado (1972-1975). Así, el plan incorpora un capítulo denominado **Horizonte 1980** que, como su propio nombre trasluce, incluye estimaciones relativas al año 1980. Según se expone en el inicio de dicho capítulo:

> El intento de una visión prospectiva a más largo plazo que el que abarca el III Plan se justifica, ante todo, por la necesidad de explorar con mayor anticipación el porvenir. La experiencia de los dos primeros Planes de Desarrollo muestra que un cuadrienio es un periodo insuficiente para trazar una política de gran alcance (Comisaría, 1971, p. 97).

En consonancia con ello, los planificadores españoles añadieron un quinquenio adicional y, situándose ya en los años ochenta, vislumbraron un retrato de la realidad económica nacional de ese contexto.[424]

La inclusión de dicha prospección en el Tercer Plan de Desarrollo comporta, para el historiador, algún aspecto de interés. Más allá del grado de acierto en las previsiones

[423] A modo de curiosidad, en la introducción del plan se indica que el número de personas que participaron, de forma más o menos directa, en su confección fue de más de 4 000. No es posible confirmar la veracidad y precisión de tal cifra, pero, en cualquier caso, proporciona una idea de la envergadura organizativa del III Plan franquista.

[424] Independientemente de que el periodo de alcance fuese ampliado un lustro, las proyecciones que se recogen no poseen ningún atributo diferenciador de relieve con respecto a las que se incluyen en el plan para el cuatrienio 1972-1975. Es decir, el «Horizonte 1980» no deja de ser un capítulo en que, ampliando ligeramente el periodo, se acometen proyecciones económicas relativas a un intervalo temporal superior.

económicas incluidas en tal «horizonte», juzgamos que el contexto político en que el plan se promulgó reviste un gran significado para el tratamiento de esta línea de acción del programa. Las dudas relativas al porvenir del régimen y la evolución del marco político podían constituir un condicionante para el despliegue de medidas económicas. No obstante, atendiendo a las propuestas recogidas en este capítulo, parece acertado inferir que los planificadores franquistas estaban convencidos del proseguimiento normal de la senda económica allí descrita. Aunque, en general, no se hallan elementos disruptivos respecto a la planificación anterior en la evolución de los sectores económicos incluidos, hay dos cuestiones que emergen con fuerza en la prospección referente al año 1980: el mayor grado de integración de la economía española en la mundial y el logro de mejoras en el nivel de bienestar de los españoles son los dos asuntos más descollantes.

En relación con la **integración de la economía española en la mundial**, el acento se pone en el proceso de naturaleza comercial que el país estaba llamado a intensificar. La voluntad de afianzar la penetración de la economía nacional en la mundial y, particularmente, en la europea es explícita, habiendo referencias directas al espacio que no dejaba de expandirse a la sazón, la Comunidad Económica Europea, que en los años de aplicación del tercer plan español incorporó tres nuevos estados (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido). Aunque el ingreso de España en esta comunidad habría de esperar más de una década (en 1986, tal como Portugal), la senda que la economía española debía seguir se muestra con claridad en el III Plan. De hecho, se pone de manifiesto que el punto de llegada de esta progresiva integración no era sino la eliminación de los obstáculos más perjudiciales para los intercambios entre España y la CEE.

En cuanto al **nivel de bienestar que era deseable alcanzar en 1980**, el tercer plan manifiesta un fuerte optimismo a juzgar por los indicadores previstos recogidos en el capítulo del Horizonte 1980.[425] A este respecto, resulta interesante el nexo que los planificadores establecen entre bienes de consumo duradero y la elevación de la calidad de vida. Es incuestionable que estos se convirtieron en uno de los símbolos por excelencia de la España desarrollista y, en este sentido, el Horizonte 1980 ilustra perfectamente esta realidad. En palabras del plan, «teniendo en cuenta el número de personas que integran los hogares españoles, se puede afirmar que en 1980 todas las familias tendrán teléfono, televisor, vivienda y que ocho de cada diez familias contarán con automóvil» (Comisaría, 1971, p. 134). Así, de cumplirse estas previsiones, España presentaría unas características propias de una moderna sociedad de consumo. A fin de ilustrar algunos de los avances contemplados en esta parte del III Plan, a continuación se facilitan datos de interés relativos a las estimaciones de los planificadores.

USC

[425] Dichos indicadores pueden consultarse en la tabla de las páginas 136 y 137 del plan.

Tabla 4.6. Algunos indicadores relativos al nivel de bienestar de los españoles (comparación entre 1960 y 1980)

	1960	1980
Renta por habitante (dólares)	290	2 000
Tasa de analfabetismo (%)	11,2	0,7
Automóviles/1 000 habitantes	9	225
Frigoríficos/ 1 000 habitantes	1	72
Energía eléctrica (kWh. por habitante/año)	612	4 130

Fuente: Comisaría, 1971, pp. 136-137

Dejando a un lado el capítulo de las predicciones señaladas, uno de los apartados inexistentes en el I y II plan que el III introduce se denomina «**Los grandes temas de hoy**». A pesar del carácter novedoso de su designación, este no deja ser un mero elenco de temas (en su mayoría, sectores económicos) que aparecen desperdigados por todo el plan. Como se puede verificar en el propio programa, los diferentes temas son tratados en este bloque de un modo marcadamente vago y general.[426]

Siguiendo el orden fijado por el programa económico, el primero de los temas guarda relación con la **justicia social**. La problemática en torno a este concepto aparece abordada desde una doble perspectiva, esto es, personal y territorial. El plan enfatiza la necesidad de caminar hacia una mayor igualdad económica entre los españoles[427] e incide en las divergencias geográficas y territoriales en la España de los años setenta. Con respecto a este último punto, se realizan observaciones de los principales problemas existentes en las áreas rurales y urbanas. En las primeras, se señala que la falta de dinamismo demográfico y económico lastraba las posibilidades de desarrollo de numerosas zonas del país; en las segundas, por el contrario, se indica que el crecimiento desordenado comportaba efectos negativos de diversa índole para estos lugares (sobrepoblación, ordenación de los espacios urbanos, contaminación, etc.).[428]

Otro asunto incluido en los *grandes temas de hoy* es el de la **integración en áreas supranacionales**. Llama la atención, con todo, que en esta parte del plan dicha integración se trate con mucha más cautela que la que se presentaba en el capítulo Horizonte 1980. Aquí, a pesar del carácter inevitable con que se contempla la adhesión a la Comunidad Económica Europea, se recomendaba que esta se llevase a cabo después de haber efectuado cuidadosos exámenes que, realizados sobre las diferentes ramas de la economía española en su conjunto, permitiesen situar a esta en una posición favorable en el complejo y cambiante contexto europeo. La inveterada protección y el incrustado intervencionismo franquista aún ejercían una notable influencia en las postrimerías del régimen. En este sentido, cuando, en el presente punto,

[426] Véase a partir de la página 33.

[427] Atendiendo a ello, el programa también incorpora aquí la necesidad de que esta atenuación de la desigualdad debía ir acompañada, de una forma paralela, de un mayor acceso a la educación y cultura de mayores capas de españoles.

[428] La perspectiva del desarrollo regional también tiene su incidencia sobre las áreas urbanas. Es decir, los problemas relacionados con las asimetrías existentes entre el mundo rural y el urbano no recaían solo sobre el primero, sino que, en determinados casos, se manifestaban de manera marcadamente intensa y directa sobre las urbes, sobre todo en aquellas de mayores dimensiones.

USE

se hace referencia a la necesidad de incrementar la competitividad, de asumir los principios de la economía de mercado y de afianzar la apertura al exterior, se explicita que este proceso debía ser progresivo y no brusco. Resulta evidente que, tal como en Portugal, la percepción de la posición de debilidad frente a otras economías europeas más poderosas era patente y estaba, además, muy enraizada en el seno de ambos regímenes.[429]

Otra dimensión que sobresale y que enlaza con el anterior tema es la relativa a la **investigación básica** y el **desarrollo tecnológico**. Aquí, los planificadores establecían un fuerte nexo entre la necesidad de fomentar la investigación y la tecnología y las mejoras imprescindibles en la competitividad antes de avanzar en la integración supranacional. En palabras literales del texto, se señala que «el esfuerzo productivo que ha de realizarse en los próximos años y, sobre todo, la integración de la economía en áreas geográficas más extensas, no podrá realizarse sin intensificar la actividad investigadora» (Comisaría, 1971, p. 65). Incidiendo en esta cuestión, se observa que, a juicio de los planificadores, la fortaleza de España en espacios económicos supraestatales estaría forzosamente relacionada con la pujanza que, en este campo, el país lograse conseguir.

La **Administración pública** es otro de los asuntos incluidos en los *grandes temas de hoy*.[430] Abordando dichos temas de forma conjunta, consideramos que el III Plan confiere un protagonismo muy notable a esta vertiente de la programación tardofranquista.[431] Un primer vector que descuella es el referente a la creciente importancia que la Administración Local había llegado a tener en el seno de los programas españoles (Comisaría, 1971, p. 88). Aludiendo expresamente a la enorme significación de la política de desarrollo regional, se señala la idoneidad de conferir más peso a las corporaciones locales para coordinar, siempre en íntima conexión con el poder central, los programas aplicados y orientados hacia las regiones españolas. Asimismo, en consonancia con el intervencionismo económico característico del franquismo, las bondades de la empresa pública aparecen ensalzadas, pues, según se explica, el proceso de desarrollo económico español necesitaba de esta tanto como de las entidades privadas. Finalmente, el último aspecto que se recoge en este tema es el de la información estadística. Siendo este un problema crónico para España y Portugal –y, sin lugar a dudas, determinante para el mayor o menor éxito de la planificación–, las insuficiencias estadísticas seguían siendo, en la década de 1970, evidentes.[432] Así, se observa que «los cambios operados

[429] Para conocer las directrices de la política comercial exterior, consúltese en las páginas 165 y 166 del plan. Como puede verificarse, pocas novedades se observan con respecto a lo que ya se ha explicado sobre este tema. Dentro de esta política, salta a la vista que los aranceles seguían siendo uno de los instrumentos principales al servicio de la producción nacional.

[430] Hay otro asunto, el medio ambiente, que también posee una entidad diferenciada e individualizada en esta lista temática. Sin embargo, dado que este también figura explícitamente en las directrices de la política de desarrollo y, además, lleva aparejados diversos objetivos concretados en el plan, posteriormente se regresará a él.

[431] No parece desacertado unir el relieve aquí observado de esta cuestión con la condición de administrativista del Ministro de Planificación, Laureano López Rodó. Llama mucho la atención que, en el presente plan, se otorgue una preponderancia tan destacada a este tema.

[432] Curiosamente, en 1970 se produjo en Lisboa la primera reunión de estadísticos españoles y portugueses. Según se observa en los documentos encontrados, el grado de desarrollo de este tipo de información era muy semejante entre ambos países. Las mejoras en este ámbito eran fundamentales, tanto en un país como en el otro, para la mayor solidez de los planes. Sobre esta reunión, consúltese en AGUN/LLR, 005/026/17.

en los últimos años en España en el campo económico y social no se han correspondido con un esfuerzo paralelo en el terreno de la información estadística debido a la escasez de recursos humanos y materiales» (Comisaría, 1971, p. 92).[433]

4.3.2 El desarrollo regional como sensibilidad irrenunciable de la planificación española

El **desarrollo regional** adquiere una fortísima relevancia en el III Plan franquista. A este respecto, se acaba de exponer cómo en el seno del epígrafe relativo a la Administración pública hay cabida también para esta vertiente programadora. La trascendencia que se le otorga queda patente desde la misma introducción del apartado correspondiente del programa:

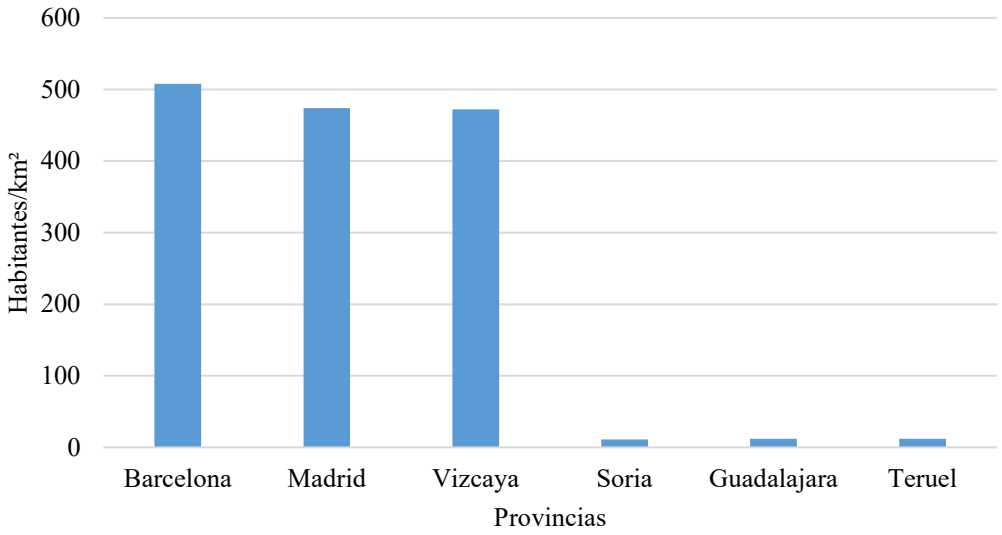
> El territorio se configura, pues, como un auténtico protagonista del desarrollo. Por eso el Plan incorpora a sus previsiones la dimensión espacial, buscando dotar a cada una de nuestras regiones y comarcas de los medios imprescindibles para impulsar y acelerar su desarrollo y para permitir a sus habitantes una vida digna y un futuro esperanzador (Comisaría, 1971, p. 171).

Como muestra la cita, el plan era concebido como un útil instrumento para evitar que el lugar de nacimiento de cada persona se tradujese en un desequilibrio de oportunidades muy marcado entre los españoles.[434] En este sentido, las regiones y provincias del país que tenían, desde el punto de vista económico y demográfico, un menor dinamismo serían las que, a la postre, más deberían beneficiarse de las políticas regionales impulsadas para conseguir reducir distancias respecto a las zonas más pujantes. Tal como se aprecia en el Gráfico 4.5., la distancia existente entre las provincias con una densidad de población más elevada y las que tenían valores más bajos de este indicador era, a comienzos de la década de 1970, marcadamente significativa.

[433] Los procesos planificadores español y portugués se llevaron a cabo en un contexto de marcados avances en el campo de la información estadística disponible para ambas economías. No obstante, a la luz de lo que se observa, dada la complejidad y amplitud del ejercicio programador, esta información aún tenía un amplio margen de mejora. Queremos reiterar que, a la hora de juzgar el desempeño de los planes, este es un elemento que no se puede preterir, pues, en ocasiones, se observan juicios sobre la planificación que, atendiendo a los medios e instrumentos disponibles en España y Portugal, se nos antojan excesivamente severos.

[434] El texto del plan trasluce un fuerte optimismo en relación con las virtudes que la dimensión espacial tenía para la planificación y con las posibilidades reales de hacer efectivas las correcciones de desequilibrio mencionadas.

Gráfico 4.5. Densidades máximas y mínimas de población por provincias españolas (1970)



Fuente: Comisaría, 1971, p. 175 y elaboración propia

La política de desarrollo regional del III Plan es acentuadamente ambiciosa. Así, las líneas de actuación generales recogidas en ella abarcan los siguientes asuntos: la revalorización del territorio, la localización de la industria, actuaciones urbanísticas de diverso tipo, planes de infraestructura sanitaria en zonas turísticas, planes provinciales de obras y servicios, programas regionales selectivos y otras acciones, etc. En vista de lo indicado, a continuación se comenta, de un modo muy sucinto, las principales características de los citados aspectos.

En aras de lograr la revalorización del territorio, el III plan establece una red jerárquica de los núcleos de población, partiendo de las grandes áreas metropolitanas del país y yendo hasta los núcleos rurales de menor entidad. Una vez establecida la gradación, el plan delimita las funciones que cada nivel debía desempeñar. Dentro de este bloque, hay tres actuaciones que se consideran especialmente relevantes: el Plan Nacional de Abastecimiento de Aguas y de Saneamiento, el Plan Nacional de Electrificación Rural y el Plan Nacional de Vías Provinciales.[435]

Si, tal como se ha visto en los dos planes precedentes, al sector industrial se le otorgaba un carácter esencial como vehículo para el progreso económico, la localización de la industria aparece también como un elemento clave. De esta manera, la ubicación de las diferentes industrias era concebida como un instrumento esencial para que la política de desarrollo regional diese los frutos deseados. En este sentido, el programa exalta las virtudes de la política de polos de desarrollo ejecutada desde el I plan e indica que no se preveía la creación de más polos durante la adopción del III plan. No obstante, se alude a la irrupción de un nuevo instrumento de promoción industrial regional: las grandes áreas de expansión industrial (Comisaría, 1971, p. 194). Con este instrumento, incidiendo en el papel dinamizador de los

[435] Con sus matices y diferencias, resulta sencillo encontrar en los planes portugueses iniciativas equivalentes a estas.

polos, pero a una escala mayor, se buscaba incrementar el potencial industrial de las regiones españolas. A pesar de las virtudes de dichas áreas, es necesario señalar que el III Plan solo contempla un área de este tipo. Su emplazamiento sería en Galicia.[436]

En lo que atañe a los dos ejes siguientes, las actuaciones urbanísticas urgentes se relacionan con la perentoria construcción de viviendas en grandes urbes españolas, particularmente Madrid y Barcelona, que se enfrentaban entonces a graves problemas de sobrepoblación. Por su parte, los planes de infraestructura sanitaria de zonas turísticas eran destinados a satisfacer las necesidades existentes en lo tocante a la sanidad en aquellas zonas donde la presión turística era mayor.

Los planes provinciales de Obras y Servicios deben ser explicados, dentro de la lógica inherente al desarrollo regional, teniendo en consideración la necesaria dinamización de las cabezas de comarca, ya que estas estaban llamadas a jugar un importante rol en el progreso de los ayuntamientos integrantes de las mismas, sobre todo en los municipios de carácter más rural.

Bajo la etiqueta «otras acciones» se incluyen tres programas que, ya existentes con anterioridad, continuaban su ejecución durante el III Plan: los Planes Badajoz y Jaén, el Plan Tierra de Campos y el Plan Campo de Gibraltar. Tal vez el aspecto más destacado de estas iniciativas sea el proseguimiento que los dos primeros planes (Badajoz y Jaén), que se habían iniciado en la década de 1950, tenían en la década de 1970. Este es, pues, un ejemplo de la continuidad de programas parciales previos a la etapa planificadora estudiada que, aún en los años setenta, tenían atribuido cierto potencial para dinamizar las provincias escogidas.

Finalmente, dentro de los programas regionales selectivos, figuran tres áreas escogidas por motivos de diversa naturaleza: Canarias, Galicia y Sureste. En el primer caso, la relevancia del archipiélago como área geográfica autónoma y bien definida había quedado clara ya desde el I Plan. Frente al mantenimiento de la apuesta por sectores ya pujantes en las islas (turismo, agricultura de exportación, etc.), tal vez el aspecto más singular aquí sea el de la voluntad de perfeccionar la especialización económica del archipiélago, potenciando las posibilidades productivas de cada una de las islas constitutivas del mismo. En el segundo caso, la elección de Galicia dentro de los programas regionales selectivos aparece explicada por el potencial que, a ojos de los planificadores, este territorio tenía entonces. Aunque es innegable que la industria adquirió un rol importante –la delimitación de la Gran Área de Expansión Industrial es un ejemplo elocuente–,[437] el plan no oculta su marcada propensión hacia actividades más tradicionales de la economía gallega (ganadería, riqueza forestal, pesca, etc.).[438] En el tercer

[436] Desde el punto de vista industrial, el protagonismo que Galicia tiene en el III Plan es innegable. En relación con la voluntad de industrializar la economía gallega, es curioso constatar que ya desde el inicio de la etapa planificadora se puso el acento en este objetivo. En AGA, (09)013.001, caja 51/4501, 9 se poseen algunas entrevistas realizadas a López Rodó en el contexto del I Plan. La lectura que se debe efectuar es inequívoca: a juicio del administrativista, Galicia era entonces una región que distaba de aprovechar todo su potencial productivo, siendo necesario, por ello, apostar decididamente por la acción de los polos industriales.

[437] Si se desea consultar material relativo a la configuración de dicha área industrial, véase en AGA, (09)013.001, particularmente en las cajas 4864, 4866 y 4867. Véase, además, Fernández Redondo y Mirás Araujo, 2009.

[438] De hecho, es curioso constatar cómo se abordan en el plan algunas de las ramas que integran el sector terciario. Como se ve, la parquedad es la marca caracterizadora: «en otros sectores, como viviendas, estructuras y servicios

caso, la región Sureste, que se halla íntimamente vinculada a las obras del trasvase Tajo-Segura, encierra en sí un abanico relativamente amplio y diverso de proyectos de todos los sectores productivos. Por un lado, resulta innegable la preponderancia agrícola del programa, relegando la industrialización a un plano mucho más discreto; por otro, es llamativo que, a diferencia de lo indicado para Galicia, la parte del sector servicios es más generosa aquí, contemplando actuaciones de diverso tipo (mejoras educativas, potenciación del transporte, construcción de viviendas, etc.).

4.3.3 La dimensión sectorial del III Plan: la apuesta por el continuismo y la limitada inserción de novedades

Desde el punto de vista **sectorial**, el III Plan de Desarrollo ofrece tanto líneas de continuidad heredadas de los programas precedentes como algunas originalidades dignas de destacar. Aunque las primeras son mucho más evidentes que las segundas, también vale la pena reparar en las novedades sectoriales que este programa trajo consigo.

El primero de los sectores que poseyó una relevancia extrema a lo largo de los tres planes es la **industria**. La confianza atribuida a este sector productivo se mantuvo, pues, inalterada en España hasta el final. Teniendo en cuenta lo indicado, solo se puede concluir que, en los estertores de las dos dictaduras ibéricas, las virtudes y potencialidades del proceso industrializador para el desarrollo económico no eran puestas en entredicho en ninguno de los dos países estudiados.

No se encuentra en el tercer plan un marco relativo a la industria marcadamente rompedor o diferencial con respecto a los que se observan en los dos planes anteriores. La retahíla de desafíos, deficiencias y problemas relacionados con el sector se mantuvo prácticamente idéntica hasta el último programa aplicado. En realidad, esto no debe suscitar extrañeza, ya que los cambios y transformaciones que el sector industrial español debía operar no podían acometerse en un periodo de tiempo breve. De hecho, en todos los planes se recogen alusiones a la necesidad de disponer de etapas más amplias para acometer las transformaciones industriales necesarias. El ya citado Horizonte 1980 es una buena muestra de ello.

En un sentido amplio, el III Plan establece un vínculo estrecho entre la expansión industrial del país y el progreso económico nacional en su totalidad. Asimismo, dentro de los esquemas generales que este programa económico traza sobre la industrialización española de los años setenta, sobresale la doble vertiente, interna y externa, que el potencial del sector secundario llevaba consigo a la sazón. En lo que atañe a la dimensión interna, el III Plan acentúa la política de implantación de polos de promoción y desarrollo[439] dando un salto hacia la ideación de grandes áreas de desarrollo industrial, cuyo efecto recaería, principalmente, dentro de las fronteras españolas. En lo referente a la segunda vertiente, la externa, la gradual expansión del

urbanos y turismo se prevén también importantes actuaciones» (Presidencia, 1971, p. 205). El lector, pues, permanece con la intriga de saber cuáles son esas «importantes actuaciones».

[439] Para conocer más sobre las líneas a seguir en materia de política de polos durante el III Plan, consúltese en AGA, (09)013.001, caja 51/4862.

Mercado Común, cuya significación era indiscutible para la economía española en su conjunto, abría múltiples puertas a la industria nacional, atribuyéndole un papel esencial para la internacionalización económica del país. De esta forma, el plan es muy claro cuando dice lo siguiente:

> Es, sobre todo, la urgencia de preparar el acercamiento al Mercado Común de la economía española y la necesidad consiguiente de experimentar un intenso desarrollo económico lo que hace recaer sobre la industria gran parte de la responsabilidad en la tarea de edificar el porvenir socioeconómico de España (Presidencia, 1971, p. 45).[440]

Además de lo que se acaba de exponer, el III Plan explicita las siguientes tres grandes problemáticas: la concentración industrial, el saneamiento financiero de las empresas del sector y el desarrollo tecnológico de estas.[441]

En lo concerniente al primer aspecto considerado, la clásica crítica dirigida hacia el reducido tamaño medio de las empresas industriales españolas reaparece aquí. Estas no son contempladas con desdén, pero resultaba necesario que las compañías de mayor dimensión y de una presencia internacional más fuerte tuviesen más peso en el seno de la economía española. No obstante, los obstáculos para acentuar dicha expansión eran entonces manifiestos. A este respecto, resulta sumamente ilustrativo contemplar la serie de problemas que limitaban el crecimiento industrial español que el plan expone. Entre estos, la excesiva protección pública que los industriales nacionales tenían, las reticencias que, en ocasiones, el empresariado autóctono exhibía acerca de la penetración de capital foráneo o el temor de los trabajadores a integrar compañías de mayor entidad, son ejemplos de características que lastraban la industria española. Con vistas a extender la red de grandes compañías industriales nacionales, el plan articula una serie de medidas para explorar, entre otras vías, el recurso a la concentración empresarial, siendo la Administración la encargada de delimitar los incentivos y mecanismos apropiados para tal fin.[442]

La problemática referente a la financiación de la industria se aborda con una menor extensión. Las posibilidades de financiación debían ser mejoradas en el sector secundario, con más intensidad si cabe que en los restantes dominios, para que las empresas de esta naturaleza dispusiesen de los recursos necesarios para acometer sus inversiones. Particularmente, se

[440] Si se desean conocer, de una forma más pormenorizada, las aproximaciones del régimen franquista a la CEE, consúltese Guirao, 2021.

[441] La parte relacionada con el desarrollo tecnológico ya fue abordada anteriormente porque, en el marco general del III plan, este dominio conforma un capítulo que, aunque fuertemente vinculado a la industria, figura individualizado.

[442] La necesaria actuación pública, que incorporaba numerosos elementos de control, se presentaba como una forma de paliar, en ocasiones, la falta de iniciativa privada y, en otras, las consideradas mediocres actuaciones empresariales.

enfatiza la necesidad de fortalecer la conexión banca-industria, principalmente a fin de que el crédito pudiese fluir con mayor facilidad hacia las industrias españolas.

En último lugar, la acción del veterano Instituto Nacional de Industria (INI) se mantenía como fundamental, en un contexto de complementariedad con las compañías privadas, para expandir la industria nacional. El INI, según se expone, seguía siendo en los años setenta el principal instrumento en manos del sector público para la delimitación de la política industrial franquista. Tal vez el aspecto que más descuelle en este punto sea el referente a la involucración del Estado en el funcionamiento del instituto. Según se explicita, el Estado estaba obligado a apoyarlo con recursos financieros y subvencionarlo a fin de compensar las pérdidas de sus empresas no rentables.[443]

En consonancia con la importancia atribuida a las diferentes ramas del sector, el III Plan realiza una elección selectiva de los subsectores que, de acuerdo con las preferencias y necesidades de la industria nacional, debían ser privilegiados. Concretamente, tres son los subsectores sobre los que se pone el acento: la industria básica (particularmente, la siderurgia y la energía), la industria explotadora de recursos naturales y las industrias de tecnología avanzada.

Con respecto a la **siderurgia**, la confluencia de dos elementos consustanciales a este subsector, esto es, la intensa volatilidad de los precios internacionales del acero y el elevado coste en divisas de su importación, inclinó a los planificadores a tratar de lograr que España contase con un sector siderúrgico robusto que, en la medida de las posibilidades nacionales, pudiese satisfacer la demanda interna de los productos asociados a él. Así, se pretendía que la producción española abasteciese un 90% del consumo interno. La otra industria básica privilegiada en el plan, la **energía**, hace especial referencia a uno de los productos estrella de la época, el petróleo, cuya prospección debía aumentar durante el cuatrienio del plan. Tal como en Portugal, los planificadores españoles no eran ajenos al incremento descontrolado de la demanda de petróleo desde la segunda mitad del siglo y, por esta razón, también delimitaron estrategias tendentes a obtener el codiciado producto.[444] No obstante, se aprecia una amplia indefinición en las directrices marcadas para la producción y distribución de la energía, siendo imposible trazar entonces un Plan Energético Nacional (Comisaría, 1971, p. 63).

En lo atinente a la **industria explotadora de los recursos naturales**, se observan en el plan claves interesantes desde el punto de vista de la posición que España ocupaba en el comercio internacional. El país, tradicional exportador de materias primas y productos agrarios sin transformar, estaba experimentando una mudanza en que otros productos elaborados

[443] Algunos autores han cuestionado el excesivo peso del intervencionismo estatal y el papel del INI, contribuyendo, muchas veces, a perpetuar empresas industriales de dudosa y cuestionable eficiencia. Dentro de esta visión, destinar recursos a empresas ineficientes, lejos de impulsar el desarrollo, contribuía a frenar el progreso industrial del país.

[444] Aunque, en general, la indefinición de los medios de actuación es una característica que aparece con más frecuencia en los planes portugueses, el III plan español muestra, en el ámbito energético, que aún no se daban las condiciones suficientes para trazar un Plan Energético Nacional que «contemplará coordinadamente todas las cuestiones relacionadas con la producción y distribución de las distintas clases de energía» (Comisaría, 1971, p. 63).

pasaban a adquirir un mayor protagonismo en el volumen total de las exportaciones. La preponderancia secular que en España habían tenido las exportaciones de aquellos productos estaba mutando, pues, gracias a las posibilidades que la industria y la tecnología abrían en el país. La necesidad de industrializar los productos del subsuelo y del sector agrario era, a ojos de los planificadores, un objetivo irrenunciable entonces. Teniendo en cuenta las pretensiones del programa planificador en este dominio, la apuesta por una actividad secular de la economía española, la minera, se conjugaba con la potenciación de la industria transformadora de productos agrarios, en la cual la industria alimentaria desempeñaba el papel protagonista (Comisaría, 1971, p. 64).

La tercera rama que sobresale en el marco de las industrias básicas es la de las **industrias de tecnología avanzada**. La dimensión más interesante ligada a estas se relaciona con la dinámica opuesta que, en comparación con el subsector siderúrgico, se advierte aquí. A diferencia de las pretensiones de práctica autosuficiencia que se indicaban para la siderurgia, el plan, realista frente a las limitaciones que la economía española tenía entonces en cuanto a las posibilidades de desarrollar industrias avanzadas, apela a la imprescindible colaboración entre las empresas extranjeras y las nacionales.[445] Se aprecia, por tanto, una asunción explícita de la necesaria complementariedad entre el impulso interno y el externo.

Más allá del ámbito industrial, el III Plan otorga también una destacada importancia a otros sectores. Aunque no exista una caracterización análoga a la encontrada en el plan precedente, en que la delimitación de sectores privilegiados era más clara y mejor definida, es posible identificar aquellos que adquieren aquí un mayor relieve. Atendiendo a las directrices de la política de desarrollo del programa, el fortalecimiento del **carácter social** de la planificación española resulta evidente. Dentro de este perfil social, las actuaciones se dirigen, especialmente, a las tres esferas consideradas más relevantes: educación, vivienda y sanidad.

Dando continuidad a uno de los sectores sociales privilegiados en el II Plan, el III Plan vuelve a asignar un especial protagonismo a la **educación**.[446] En relación con este campo, el presente programa posee, principalmente, dos vertientes de notable entidad: su concepción unitaria en todo el país y la diferente atención dispensada a los niveles educativos. Por una parte, la novísima Ley General de Educación, que pasó a estructurar las etapas constituyentes de la educación española en los estertores del franquismo, ayudó a acentuar el carácter «unitario» de la educación en todo el territorio nacional. De este modo, según se observa, todas

[445] Se debe señalar, no obstante, que el tratamiento de las industrias conformadoras de este grupo no es homogéneo. Así, se observa que, por ejemplo, la industria aeronáutica aún se hallaba en el país en un estado muy precario, pero, en contraste, la naval, actividad de larga tradición en España, ya había conseguido incorporar avances técnicos notables.

[446] A nuestro juicio, no se puede ignorar el muy relevante papel que el sistema educativo puede llegar a desempeñar cuando se dispone al servicio de un determinado proyecto político. Esta dimensión, exacerbada en el caso de regímenes no democráticos como los tratados en esta investigación, repercute en aspectos que trascienden el plano económico y material. En este sentido, la educación se erige en un instrumento nuclear para la modelación del tipo de sociedad que el poder político propugna. Dada la valoración *a posteriori* de la Ley General de Educación, esta podría considerarse como el intento de explorar una cierta apertura y modernización social del régimen.

las etapas educativas debían guiarse y orientarse bajo criterios y finalidades comunes.[447] Por otra parte, la segunda dimensión de más relieve tiene que ver con el peso otorgado a los niveles conformadores del sistema educativo español. Particularmente, son la educación básica y la superior los niveles que poseen un mayor peso dentro de las líneas educativas del plan.[448] Prosiguiendo la senda trazada en los dos primeros planes, aquí también se pone de manifiesto la necesidad de continuar con el proceso de generalización de la educación básica, entre los seis y los catorce años, a todas las personas. En el otro extremo, al nivel universitario también se le asigna un rol importante, contemplándose la creación de nuevas universidades y facultades en diferentes puntos del territorio español. El paulatino y acusado aumento que el número de estudiantes universitarios estaba conociendo desde los años setenta es un reflejo de que la red universitaria del país precisaba crecer para dar respuesta a dicha expansión.[449] Es posible concluir que un rasgo caracterizador de la generación nacida en la etapa del desarrollismo franquista es el de su acceso, de un modo muchísimo más intenso que lo que lo habían hecho las generaciones anteriores, a la enseñanza superior española.

La **vivienda** constituye otro de los ejes del marcado carácter social del III Plan. Al abordar este sector en el II Plan, se aludía a la íntima conexión existente entre su crecimiento y el desarrollo regional. En el III Plan se refuerza aún más si cabe esta complementariedad entre ambos dominios, estableciéndose un fortísimo nexo entre las directrices de esta política social y las relativas a la ordenación del territorio. A nuestro parecer, el traslado de importantes contingentes de población laboral del campo a las ciudades que tanto España como Portugal estaban experimentando suscitaba desafíos muy complejos en el ámbito de la vivienda. Si bien los planificadores conocían las tendencias relacionadas con los movimientos migratorios, les resultaba difícil prever, de una manera *exacta*, el volumen preciso de tales desplazamientos. Dicho desconocimiento tenía repercusiones muy claras en la determinación del equilibrio entre la demanda de viviendas y la oferta de estas, sobre todo en las principales ciudades y sus áreas metropolitanas.[450] Estrechamente unido a lo anterior, el plan también hace algunas referencias a las alteraciones asociadas a la política urbanística. En esencia, ante la creciente expansión que las ciudades estaban conociendo en el país, el III Plan procuraba dar respuesta a algunos de los desafíos inherentes a este proceso (imprimir una mayor racionalidad a la habitabilidad urbana,

[447] Los debates en torno a la homogeneidad en el ámbito educativo siguen suscitando reacciones encontradas en España. En contraste con la fuerte uniformización propugnada por el franquismo, la posterior instauración de la España de las Autonomías posibilitaría que aflorasen sensibilidades y propuestas muy diversas en lo atinente a este tema, habiendo reivindicaciones tendentes a dotar de una mayor autogestión a las comunidades autónomas y otras que, en cambio, apuestan por laminar las disparidades y particularismos entre los diferentes territorios españoles.

[448] Es significativo que el Programa de Inversiones Públicas dedique, dentro del capítulo de educación, más de la mitad de su financiación al nivel educativo básico. Verifíquese en Comisaría, 1971, p. 251.

[449] A modo de curiosidad, el III Plan trajo consigo la aparición de una institución muy singular en el conjunto de la red universitaria española: la Universidad Nacional de Educación Libre a Distancia (el término «libre» sería eliminado con posterioridad).

[450] No sorprende que el plan indique que el interés de la iniciativa privada por el sector de la vivienda social era entonces muy reducido por los escasos incentivos económicos asociados a este. En la época, como se tuvo ocasión de indicar, la construcción de, por ejemplo, alojamientos turísticos y de viviendas situadas en las zonas más masificadas ejercía una atracción mucho más intensa para los constructores.

adaptar el planeamiento de estos espacios a las necesidades de las ciudades modernas y terciarizadas, etc.).[451]

La tercera esfera por excelencia de las políticas sociales, la **sanidad**, tiene, en comparación con los dos dominios precedentes, un protagonismo más discreto. Es curioso, en relación con esto, que, a diferencia de la educación y la vivienda, la sanidad no posea un apartado diferenciado dentro del grupo de sectores incluidos en el capítulo de *los grandes temas de hoy*. Asimismo, las inversiones dirigidas a la sanidad también fueron inferiores a las concedidas para la educación y la vivienda.[452] En cualquier caso, se aprecia una marcada continuidad con respecto a proyectos que ya figuraban en los planes anteriores (mejora y modernización de centros hospitalarios, mayor formación de los sanitarios, combate contra determinadas enfermedades, etc.). Un elemento distintivo del III Plan en este sector es que dirige su atención, de forma especial, hacia las necesidades sanitarias de la población rural. En sentido contrario a lo que se presentaba en el ámbito de la vivienda, en que la población urbana adquiría un mayor protagonismo, aquí se alude directamente al rural, indicando que la cobertura sanitaria de las personas que lo habitaban no podía quedar desatendida.

Adicionalmente, es sugestivo atender a la reflexión realizada en el plan sobre las repercusiones que, en el dominio sanitario, las notorias transformaciones económicas de la España desarrollista tenían. Según se lee, «es interesante afirmar, asimismo, que el paso de una sociedad rural a una sociedad industrializada con nuevos hábitos de producción y de vida, comporta el predominio de un tipo de enfermedades a las que ha de responder el sistema sanitario del país» (Comisaría, 1971, p. 18).[453] Acto seguido, el plan se refiere a los accidentes que, como consecuencia del acelerado proceso de industrialización, afectaban entonces a los trabajadores empleados en este sector.

Fuera del campo de los sectores sociales, las actividades terciarias cuya primacía es patente en el III Plan son los transportes y el turismo, habiendo, no obstante, una diferencia muy marcada entre ambos: mientras que, en el ámbito de los transportes, la participación pública a través de la financiación de los proyectos es muy elevada (es, de hecho, la partida más alta de todo el Programa de Inversiones Públicas), el sector turístico, realzando su gran importancia para el desarrollo económico nacional, estaba llamado a desplegar su potencial, sobre todo, por medio de la iniciativa privada.

---

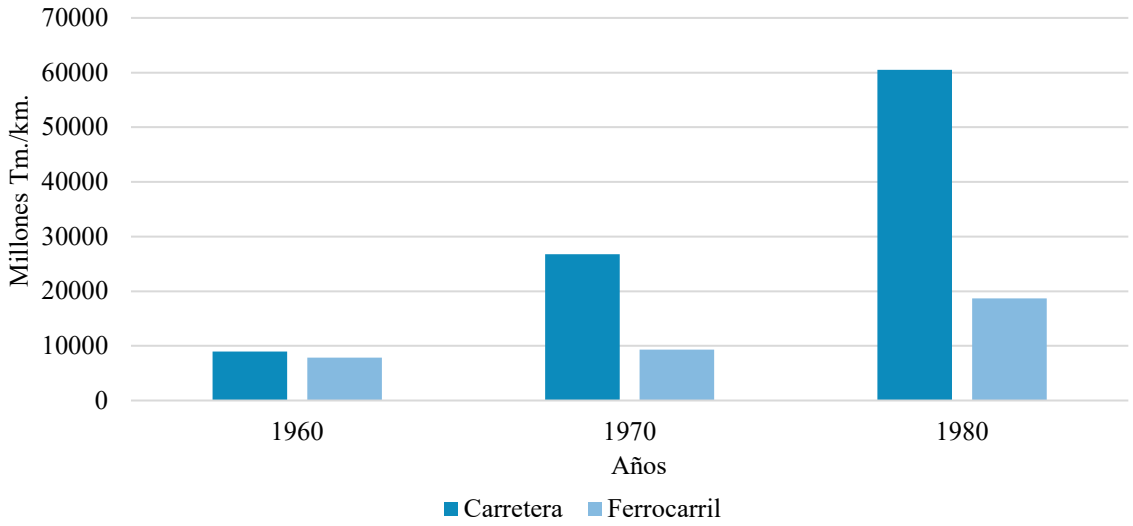
[451] Para más detalles sobre esta cuestión, léase a partir de la página 68 del plan.

[452] Adicionalmente, puede señalarse otro dato que demuestra la posición más discreta que la sanidad ocupa dentro del grupo de los sectores sociales del III Plan. Así, reparando en el apartado relacionado con los principales proyectos del propio plan, se observa que este sector, sin ser totalmente omitido, aparece subsumido, con escaso relieve, dentro de la categoría «trabajo y seguridad social».

[453] Esta constatación incluida en el plan es otra muestra de la interdependencia que se da entre los diferentes sectores que tienen cabida en los programas económicos que se están estudiando. En ocasiones, los nexos entre estos son más evidentes y claros; en otras, son más sutiles y ocultos. En este caso, las transformaciones económicas y demográficas condujeron a cambios sanitarios que, a su vez, se traducirían, con plena seguridad, en nuevas exigencias en el campo de la investigación y la técnica. Como se aprecia, existe una fuerte interrelación entre los ámbitos más dispares y, a juzgar por los alegatos de los defensores de la planificación, la elaboración de programas económicos nacionales era el instrumento más eficaz y propicio para dar respuesta a las necesidades y desafíos a que los países se enfrentaban.

Tal como en Portugal, es necesario tener siempre presente que la política de **transportes** fue una de las más destacadas en España durante la totalidad de la etapa planificadora. La nota más singular de la evolución de los transportes a lo largo de la década de 1960 y los primeros años de la de 1970 se relaciona con los cambios observables en las modalidades de desplazamiento hegemónicas. La tendencia más relevante que se estaba operando en el ámbito del transporte terrestre era la gradual pérdida de protagonismo del ferrocarril en beneficio del transporte por carretera, tanto en lo que se refiere a la movilidad de las personas como al tráfico de mercancías. A partir de estas asimetrías entre las dos posibilidades ofrecidas por el transporte terrestre, el III Plan muestra una voluntad de conseguir reducir la brecha existente, apostándose firmemente por un uso «armónico» entre las modalidades de transporte terrestre consideradas (Comisaría, 1971, p. 71).[454] Pese a la voluntad señalada, los interesantes datos arrojados por el programa sobre el transporte de mercancías que a continuación se vierten en el Gráfico 4.6., reflejan el indiscutible predominio del transporte por carretera en el país. Como se observa, las proyecciones efectuadas para el año 1980 refuerzan tal preeminencia.[455]

Gráfico 4.6. Transporte interior de mercancías en España (1960-1980)



Fuente: Comisaría, 1971, p. 127 y elaboración propia

Más allá del transporte terrestre, los transportes marítimo y aéreo no arrojan especiales novedades en el III Plan. Ninguno de ellos fue ajeno al progreso económico que el país estaba experimentando a la sazón. En el primer caso, esta expansión se vincula, sobre todo, al aumento

[454] Nuevamente, la sensibilidad regional, omnipresente en la planificación española, reaparece en el capítulo consagrado a los transportes. Concretamente, el epígrafe que se ocupa de las carreteras es muy claro a la hora de asociar la importancia de estas al deseado relanzamiento de la interconexión entre las regiones españolas.

[455] Como ya se ha tenido oportunidad de señalar en los planes portugueses, la tendencia de progresivo afianzamiento de la movilidad por carretera, tanto a través del transporte público como, muy especialmente, del privado, es uno de los aspectos más destacados cuando se abordan los transportes y las comunicaciones durante la segunda mitad del siglo XX.

del comercio exterior a través de la vía marítima, lo que exigía un acondicionamiento y mejora de los puertos y barcos de que España disponía en la época. En contraste, en el transporte aéreo se advierte un nexo muy fuerte con la intensa actividad turística que se desplegaba entonces en el país. Es muy expresivo, a este respecto, reparar en lo que se indica en el plan, pues «aunque por vía aérea solo afluye a España el 20 por 100 de su turismo, este porcentaje aporta más del 50 por 100 de las divisas que se ingresan por este concepto» (Comisaría, 1971, p. 73). No extraña que, ante la magnitud de esta contribución de divisas, el desarrollo de los transportes aéreos y de las instalaciones relacionadas con los mismos ocupase un lugar central en el seno de la política de transportes.[456]

Enlazando con este último aspecto, el **turismo**, continuando una tendencia intensificada en la década precedente, seguía siendo un sector preponderante. Su contribución al progreso económico español durante la época guarda una estrecha relación con su papel como suministrador de divisas. La masiva afluencia de turistas extranjeros al país había incidido de forma muy positiva en la capacidad importadora española, posibilitando que se adquiriesen en el exterior productos y bienes de diverso tipo cuya producción era modesta o directamente inexistente en el interior de España. Aunque el plan continúe con una apuesta firme de defensa y potenciación del sector, uno de los aspectos más relevantes del programa es que aflora, de una manera muy patente, una preocupación sobre la concentración, tanto temporal como espacial, de los viajes realizados dentro de España. Es decir, teniendo en cuenta que la dualidad verano y costa mediterránea se había convertido en el tándem predilecto del turista medio, en el plan hay una reivindicación explícita de la necesidad de proporcionar una oferta turística más rica y diversa (Comisaría, 1971, pp. 76-77 y 162). A pesar de las proclamas, si se atiende a los principales proyectos turísticos del plan, se constata que la costa mediterránea mantenía una posición muy destacada.

Desde el punto de vista temático, el **medio ambiente** emerge como la principal novedad del III Plan español. Es este un dominio de difícil encaje dentro de la retahíla de sectores y subsectores conformadores del programa económico. Esto es debido a que, pese a haber un tratamiento individualizado de esta cuestión en el plan, se observa que la preocupación por el medio ambiente se entrelaza directamente, al menos en el plano teórico, con algunos de los sectores incluidos en él. Concretamente, estos son la vivienda, los transportes y comunicaciones y el desarrollo regional. No obstante, aunque el plan relaciona estos tres sectores con la sensibilidad hacia el medio ambiente, la exposición de ellos no es pródiga en cuestiones relativas al tema.[457] Una excepción figura en el apartado referente al desarrollo regional, puesto que se alude a la necesidad de ordenar el espacio rural y, simultáneamente, defender la naturaleza (lucha contra la contaminación, preservación de los suelos y de los ríos, etc.).

[456] Para consultar los nuevos aeropuertos cuya construcción se preveía y la lista de mejoras y ampliaciones que recaerían sobre otros ya existentes, véase la página 296 del plan. Es destacable, dentro de esta nómina, el protagonismo que ostenta el archipiélago canario, que lleva asociada la construcción de tres aeropuertos en sus respectivas islas (Tenerife, El Hierro y La Gomera).

[457] Véase en las páginas 150-156 del plan.

Adicionalmente, esta sensibilidad aflora también en la parte correspondiente a la ordenación del territorio en los contextos urbanos (Comisaría, 1971, pp. 154-155).

Dejando a un lado la tímida interrelación que el plan establece con la tríada de sectores indicada, los aspectos inspiradores de la nueva política medioambiental aparecen recogidos en el bloque ya presentado de *los grandes temas de hoy*. La siguiente reflexión incluida en el plan es elocuente acerca de la relevancia conferida por los planificadores a la protección del medio ambiente:

> La explotación intensiva de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico y la industrialización perseguidos a ultranza han llevado a rebasar la capacidad asimiladora y regeneradora de la naturaleza […] Todos los bienes comunes de la sociedad –llámense aire, agua o tierra– no son ilimitados y es ahora, roto ya el equilibrio biológico en múltiples áreas y sectores, cuando la humanidad contempla con creciente preocupación la degradación de sus bienes más preciosos (Comisaría, 1971, p. 79).[458]

A partir de lo que se aprecia en el programa, las problemáticas sobre esta materia eran entonces variadas, yendo desde la contaminación ocasionada por el creciente número de vehículos de combustión hasta la polución del suelo por el uso de diferentes productos químicos. Cabe agregar que, a pesar del carácter novedoso de esta cuestión, su incorporación al plan no trasluce sino el carácter embrionario de ella. En este sentido, durante los años de aplicación del programa económico sería conveniente que las directrices fijadas en materia medioambiental se definiesen con mayor precisión y rigor, resultando necesario que estas no entrasen en contradicción con los proyectos de cada sector económico (Comisaría, 1971, p. 82).

4.3.4 El último plan franquista bajo una perspectiva crítica

Durante la fase de puesta en práctica del III Plan, los debates en torno a la planificación continuaron la tendencia que se verificaba en el plan precedente. Sin ser inexistentes, no se advierte que ocupasen un lugar central dentro de las principales publicaciones periódicas españolas. Una vez más, la recurrente problemática del desarrollo regional irrumpía nuevamente como un tema predilecto para algunos de los economistas de la época.[459] Al margen

[458] En estrecha relación con esta problemática, se debe tener presente que las propuestas y reivindicaciones decrecentistas adquirieron un cierto eco en esa época. Curiosamente, el célebre informe de esta corriente de pensamiento conocido como *Los límites del crecimiento* fue publicado en 1972, es decir, en el mismo año en que el III Plan español entró en vigor. Tal como muestra Hofmann (2023, p. 366), López Rodó no era ajeno a las propuestas del decrecimiento económico, pero el administrativista consideraba que estas eran inaplicables en España, puesto que el país se hallaba en un estadio de desarrollo que exigía políticas encaminadas a apuntalar el crecimiento.

[459] A pesar de haber varios trabajos orientados hacia el campo del desarrollo regional en las revistas españolas publicadas en el contexto del III Plan, tal vez el artículo de Fernández Rodríguez (1972) sea el que proporcione una visión general más satisfactoria sobre las políticas de desarrollo en la etapa de la planificación franquista.

de este tema –cuya manifestación, más o menos tangencial, siguió hallándose en diferentes trabajos no centrados directamente en él–, las reflexiones más sugestivas y enjundiosas sobre el fenómeno del desarrollo se encuentran, en esta ocasión, en la revista *Boletín de Estudios Económicos*. En un número publicado en el verano de 1974, la preocupación por el desarrollo vuelve a manifestarse con especial intensidad entre algunos de los autores.[460]

En un texto incluido en el anterior número denominado *Perspectivas actuales del desarrollo*, el planificador español Fernando de Ybarra exponía a mediados de los años setenta lo siguiente:

> La planificación es, efectivamente, aceptada, de una u otra manera, desde todas las perspectivas políticas. Están muy lejos los tiempos en que la idea planificadora era sometida a una dura crítica por el pensamiento conservador que veía en ella el mero camuflaje del dirigismo o de la estatificación a ultranza (de Ybarra, 1974, p. 287).[461]

En estas palabras se aprecia, con una claridad meridiana, un discurso continuista acerca de la inevitabilidad planificadora. No obstante, el autor, siendo muy consciente del impacto de la crisis económica que se cernía sobre el mundo en los años centrales de la década de 1970, también reflexionaba entonces sobre la pertinencia de la planificación en un contexto desfavorable como el existente. Aun constatando los desafíos que la nueva coyuntura suscitaba para la confección de programas económicos nacionales, se observa que, aunque la planificación tuviese que seguir una orientación de mayor flexibilidad, la situación de crisis sería *beneficiosa* para la elaboración de planes. A su entender, no había razones, pues, para pasar a repudiar el ejercicio planificador, siendo indispensable su proseguimiento a lo largo de los años venideros.[462]

En las publicaciones del *Boletín de Estudios Económicos* correspondientes a estos años, resultan muy patentes las nuevas sensibilidades del último plan español. El párrafo que inaugura la presentación del número indicado, aderezado con una elegante mordacidad, resulta muy expresivo acerca de las nuevas ópticas que se habían impuesto en el último de los planes españoles. En particular, la mayor preocupación por el medio ambiente y, de forma paralela, las disquisiciones y dudas existentes acerca de los límites del crecimiento económico aparecen

[460] El contexto de crisis energética en que el mundo se encontraba está presente en varios textos que integran el número de la revista. Aunque las consecuencias en el medio y largo plazo de dicha crisis quedan fuera del arco temporal de este estudio, en los artículos indicados ya se advierten reflexiones dirigidas hacia los modelos de desarrollo que se podrían explorar. Las crisis son momentos propicios para acometer reconsideraciones sobre las carencias e imperfecciones de las estrategias seguidas. Por ello, la crisis de 1973 también invitaba a replantear el modelo de desarrollo por el que las economías capitalistas habían optado desde la Segunda Guerra Mundial.

[461] Únicamente se considera este artículo del conjunto de textos que componen el número de la revista. Esto se debe a que es el trabajo que más se centra en el fenómeno del desarrollo y el instrumento de la planificación, haciendo referencia, además, a la planificación española.

[462] El autor alude a algunas orientaciones que, en principio, guiarían el texto del IV Plan español. Aun así, la realidad es que el IV plan nunca llegó a aplicarse.

aquí abordadas. Vale la pena, en relación con ello, reparar en las palabras iniciales de la presentación de este número:

> ¿Deberá la humanidad renunciar al desarrollo económico? ¿Tendrá que contentarse con un "crecimiento cero", dedicándose a cuidar y contemplar los parques y las aguas incontaminadas de los ríos? ¿Se enfrenta el hombre con la vuelta al campo, a la agricultura de subsistencia, a esa "Arcadia" soñada, sin fábricas ni humos, una especie de paraíso terrenal recuperado? (Iparraguirre y Santacoloma, 1974, p. 285).

Las observaciones mencionadas encajan perfectamente con la creciente notoriedad que estaban adquiriendo las reflexiones acerca de los límites físicos del planeta en el debate académico y político. No obstante, a partir de esto no debemos colegir que apareciesen numerosos trabajos dedicados, de forma directa, a analizar dichos problemas. Se trataba, más bien, de reflexiones aisladas que aparecían dentro de trabajos que tenían otras finalidades, habiendo un escasísimo número de artículos centrados en esta problemática. En este sentido, quizá las indagaciones más lúcidas provengan de los trabajos del economista José Antonio Gallego Gredilla, que, especialmente activo durante el periodo del III Plan, reflexionó bastante sobre el fenómeno de la economía ambiental. Entre sus textos de aquellos años, es conveniente destacar *Hacia una economía del medio ambiente. Historia y principales instrumentos*, publicado en la *Revista de economía política* en 1974. A partir de la exposición de la crítica ecológica dirigida a la economía convencional, el autor analiza algunas de las insuficiencias de esta y, de forma simultánea, presenta las líneas más importantes de la «Economía del medio ambiente». El texto es bastante extenso, apareciendo acompañado de continuas referencias a diversos economistas (desde autores dieciochescos hasta otros más recientes) en que se abordan sus ideas en relación con el tema principal del estudio. A pesar de la abundancia de aspectos que considera, tal vez el elemento más interesante del texto emane de la evidencia de un cambio de paradigma que se estaba operando en el devenir del capitalismo. Así, el sentido de sus reflexiones parece que apunta al agotamiento de un ciclo que, iniciado tras la Segunda Guerra Mundial, parecía llegar a su ocaso. En opinión del autor, la emergencia de la economía del medio ambiente era, en aquella coyuntura de transición, necesaria y deseable.[463]

4.4 CONCLUSIONES

La opción por la programación integral a escala nacional constituye uno de los rasgos más destacados de la planificación económica franquista durante los años sesenta y setenta del siglo

[463] Aunque se hallan algunas referencias en el texto, sería interesante que el autor dirigiese su atención, con más detenimiento, hacia los objetivos ambientales de la planificación. Dado que el III Plan, que se encontraba entonces en ejecución, había asumido ciertos principios ecológicos, el autor podría haber tratado esta cuestión para, de esta forma, contribuir a enriquecer la lista de trabajos sobre el medio ambiente publicados durante aquellos años en España.

pasado. Tras la aplicación de otros programas parciales que la dictadura había explorado con anterioridad, la modalidad española de la planificación indicativa, los planes de desarrollo, se inclinó por la concepción global de *todos* los dominios de la estructura productiva nacional para propulsar el desarrollo económico del país.

En contraste con la dispersión territorial caracterizadora del Portugal de la época, la España franquista pudo concentrar sus esfuerzos en unos territorios que, en su práctica totalidad, integran el continente europeo. Pese al más limitado alcance territorial de los planes españoles y a las menores dificultades que, en principio, ello comportaba, esto no se tradujo en una potenciación idéntica de todos los sectores productivos de la economía española. El reconocimiento, más o menos explícito dependiendo de cada plan, de los dominios más relevantes para el progreso conjunto del país hizo que el peso otorgado variase ostensiblemente entre la amplia nómina de sectores subsumidos en los programas económicos. Con respecto a esta cuestión, tal vez el aspecto más sobresaliente sea el relativo al papel asociado a la industria como medio fundamental para estimular el desarrollo español. De hecho, esta confianza en las potencialidades del sector secundario se mantuvo intacta hasta el último de los tres planes ejecutados.

La intensificación del proceso de integración europeo gestado en la década de 1950 y la nueva senda definida por una mayor apertura al exterior de la economía española tuvieron una clara manifestación en el contenido de los planes de desarrollo. El tránsito de una economía bastante hermética que garantizaba una notable protección a la producción nacional a otro contexto caracterizado, entre otros aspectos, por una mayor competencia internacional suscitó serios desafíos a los planificadores españoles. Tal como en Portugal, la voluntad de estimular los sectores nacionales colisionaba con el embate de competidores foráneos que, debido a su mayor fortaleza, comportaban serias amenazas para el porvenir de muchas actividades productivas españolas. La búsqueda de una suerte de equilibrio entre la potenciación de la producción nacional y la mayor interconexión con otras economías nacionales fue paralela, en buena medida, a la etapa planificadora del desarrollismo.

En lo concerniente al clima que existió entre la opinión pública española sobre la efectividad y sentido de los planes de desarrollo, se constata que el fervor inicial que caracterizó, particularmente, el primer lustro de la década de 1960 fue disipándose, de una manera paulatina, durante el periodo de aplicación de los tres planes. De este modo, las abundantes reflexiones que afloraron en el contexto del Plan de Estabilización de 1959 y se prolongaron hasta la fase de ejecución del I Plan definieron el periodo de mayor expectación sobre las posibilidades de la programación económica nacional; en cambio, en la etapa de aplicación de los dos últimos planes, coincidente con la fase del denominado *tardofranquismo*, el interés general por la planificación indicativa española decayó manifiestamente. Posiblemente, las incertezas acerca del futuro del régimen franquista y, en relación con ello, del porvenir de la economía española puedan ayudar a dilucidar el porqué de tal fenómeno.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

CAPÍTULO 5. LA MADUREZ DE LA PLANIFICACIÓN PORTUGUESA: DE LOS PLANES PARCIALES A LOS GLOBALES (1965-1973)

Después del análisis de los planes del primer país ibérico que se inclinó por la opción de la programación *integral*, en el presente capítulo se abordan los dos planes del Estado Novo que, a semejanza de los franquistas, poseen un carácter *global*. En el seno de la programación portuguesa, el salto más abrupto se produjo con el inicio, a mediados de la década de 1960, del Plan Intercalar de Fomento. Tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, los avances que este programa trajo consigo fueron muy perceptibles. Así pues, el contraste existente entre los dos primeros planes, de una naturaleza parcial y restricta, y los dos últimos es, en Portugal, muy marcado.

Aunque, en líneas generales, la parte metropolitana del plan es, en consonancia con lo advertido con anterioridad, más rica y sustanciosa que la colonial en los dos planes integrales, es justo subrayar que las mejoras se operaron en los dos ámbitos del Portugal de la época. Así, tanto la superior y mejor información aportada para el conocimiento de las economías metropolitana y colonial como el más amplio abanico de sectores incluidos certifican la «madurez» que la planificación del Estado Novo conoció entonces. Tal como ocurría en España a mediados de los años sesenta, el Estado Novo pudo beneficiarse, en la medida de sus posibilidades, del progreso existente en materia planificadora en el mundo: los planes de ámbito nacional que proliferaban en otros países y las directrices y orientaciones dimanantes de los organismos internacionales constituyeron importantes referencias para los planificadores portugueses.

Descendiendo al contenido temático de los dos últimos programas, es conveniente realizar, adoptando una perspectiva comparada con sus homólogos españoles, las siguientes clarificaciones. En primer lugar, salta a la vista que dos coincidencias fundamentales entre ambas planificaciones durante el decenio 1964-1974/1975 son la potenciación de los sectores «sociales» y, al mismo tiempo, la inquebrantable confianza depositada en la industria como instrumento elemental para afianzar el desarrollo. En segundo lugar, el espinoso debate sobre la planificación regional en Portugal se tradujo en una apuesta que, claramente latente en el Plan Intercalar, sería abierta y explícita en el III Plan de Fomento. Los dos países ibéricos, pues, incorporaban por fin esta vertiente del desarrollo en sus respectivos programas económicos. En tercer lugar, la diferencia crucial entre las dos planificaciones estudiadas, la relativa a la dimensión imperial, se mantenía igual que en los programas precedentes: mientras que el imperio constituyó una parcela marginal de los planes franquistas, en Portugal, la articulación de políticas económicas diseñadas para sus colonias siguió siendo una parte fundamental, hasta el fin del Estado Novo, en el seno de sus estrategias planificadoras.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

5.1 EL PLAN INTERCALAR DE FOMENTO (1965-1967)

En la secuencia de planes ejecutados por el Estado Novo, el Plan Intercalar de Fomento (1965-1967) ocupa, a nuestro juicio, una posición de destacada importancia. Esta relevancia se relaciona, principalmente, con dos aspectos. Por una parte, la propia denominación del plan, que acoge el término intercalar, arroja alguna luz acerca de su naturaleza transicional entre una fase pretérita de la planificación y otra que advendría tras la conclusión de este programa. Por otra parte, el Plan Intercalar fue el primero de la serie de programas portugueses que, de una manera explícita y relativamente generosa, asignó diferentes capítulos a dominios netamente «sociales» (Moura, 1996).[464]

La estructura del Plan Intercalar es análoga a la de los programas portugueses ya estudiados, puesto que también se divide en una primera parte centrada en la metrópoli y una segunda orientada hacia las colonias (o, en designación habitual, *provincias ultramarinas*). Desde el punto de vista cualitativo, el bloque metropolitano posee una exposición más rica de la realidad económica y los proyectos asociados a este espacio. En contraste, la parte relativa a las colonias sigue unos esquemas más continuistas en relación con los planes previos. Así, aunque, en general, la información provista para los territorios ultramarinos sea más abundante, el grueso de esta viene representado por la serie de programas de inversión de los diferentes sectores.

A semejanza de las alteraciones que la planificación portuguesa había introducido con anterioridad, adaptando los organismos sobre los que recaía la labor programadora a las circunstancias de cada momento, las entidades encargadas de viabilizar el proceso en curso también sufrieron modificaciones en la fase del Plan Intercalar. Entre las alteraciones más relevantes, el Secretariado Técnico de la Presidencia del Consejo pasó a tener funciones de preparación, para apreciación del gobierno, de los proyectos de los planes y a prestar apoyo técnico para las deliberaciones del Consejo de Ministros para los Asuntos Económicos. A su vez, la Comisión Interministerial de Planeamiento e Integración Económica continuó siendo el órgano encargado del estudio, coordinación y consulta que se ocupaba de conectar el Secretariado Técnico de la Presidencia del Consejo con los diferentes ministerios, estando obligada, además, a examinar los diferentes estudios elaborados por los grupos de trabajo que había en su seno.[465]

[464] No se pretende decir aquí que en los planes pretéritos no se encontrasen algunas iniciativas de cierta sensibilidad social. Así, la novedad del Plan Intercalar radicó en el peso que estas llegaron a alcanzar. Si se desean conocer algunas de las medidas de protección social que el Estado Novo articuló con anterioridad al Plan Intercalar, véanse Cardoso y Rocha (2003) y Amaro (2018).

[465] Si se desea recordar el contexto en que estos dos organismos irrumpieron, regrésese al análisis del II Plan portugués.

5.1.1 La justificación e idoneidad de un plan singular

El primer aspecto que conviene clarificar guarda relación con la denominación del plan.[466] Como se expone en la **introducción** de este (Presidência, 1964a, pp. 9-13), la opción por un programa de estas características se explica, principalmente, por las dudas e incertezas que el país y el régimen salazarista experimentaban entonces. El elemento perturbador de mayor significación era la guerra que, iniciada durante la aplicación del segundo plan, se estaba desarrollando en ciertos territorios coloniales. Sin embargo, a pesar de la idoneidad que, según el parecer de los planificadores portugueses, tenía adoptar un plan de este tipo en aquel contexto, también se explicita que las labores de elaboración del programa que lo sucedería (el III Plan de Fomento) ya estaban en marcha en aquel entonces. En este sentido, se dejaba claro que, después de la experiencia trienal del Plan Intercalar, su continuador sería más vasto y ambicioso.

Contrariamente a la parquedad que había definido los dos planes portugueses precedentes en lo concerniente a su filosofía y sentido de ser, el Plan Intercalar proporciona, en su parte introductoria, pormenores de gran utilidad para su estudio. De este modo, sin ser tan prolijo como sus homólogos españoles, pueden encontrarse aspectos esclarecedores acerca de sus especificidades y pretensiones generales. Así las cosas, defendemos firmemente que el Plan Intercalar constituye el verdadero punto de inflexión y consiguiente arranque de la fase más refinada de nuestro objeto de estudio en Portugal. El valor e importancia de este programa, por tanto, deben ser ensalzados.

Desde una óptica temporal, considerando el contexto bélico en que este programa irrumpió, el historiador atiende con cierta perplejidad a su naturaleza global.[467] Es curioso que el régimen del Estado Novo, en una etapa en que los desafíos a la integridad imperial provenientes de las colonias en guerra comportaban la amenaza más seria para su estabilidad, se lanzase a delinear su programa planificador más ambicioso hasta la fecha. Los trastornos que la guerra colonial ocasionaba se traducían en la movilización de numerosos combatientes y gastos de diversa índole que detraían de forma muy notable los recursos disponibles. Por este motivo, resulta llamativo que se imprimiese ese viraje en un tiempo marcadamente adverso para el país.

En contraste con el protagonismo otorgado al problema colonial en la parte introductoria del plan, el otro ámbito geográfico considerado, el europeo, aparece aquí de una forma tangencial.[468] Aunque el país integraba ya el espacio comercial supranacional de la EFTA y contemplaba con atención el devenir del Mercado Común, se infiere que la verdadera preocupación y obsesión del régimen se deslizaba hacia el mantenimiento del área colonial portuguesa para, en el dominio estrictamente económico, consolidar un espacio portugués fuertemente interconectado. No obstante, a pesar de dicha aspiración, este anhelo se veía

[466] En el proceso de preparación del plan se aborda el asunto de la denominación que debería darse al mismo. Para conocer los pormenores relativos a dicho proceso, consúltese SGA/AHPE, STPC.C-PL.1.1.
[467] Abordando esta cuestión con rigor, el carácter global se limitó, tal como se pone de manifiesto en la introducción del plan, a la metrópoli. No obstante, este paso no deja de ser significativo y digno de reconocimiento.
[468] No obstante, en otras partes del plan la cuestión europea aparece con asiduidad.

dificultado por las asimetrías de desarrollo que existían entre los variados territorios que componían la nación, tanto en la metrópoli como en el Ultramar.

Las divergencias y disparidades constatables en el espacio de soberanía portugués eran las que justificaban que el plan no pudiese articular un conjunto de medidas idénticas para los dos grandes espacios dominados. Así, el plan manifiesta sus limitaciones al indicar que, a pesar de los avances operados sobre todo en el área metropolitana, las posibilidades materiales existentes en los territorios colonizados no permitían que se fuese tan lejos como se aspiraba. Por ello, dando continuidad a los proyectos incluidos en los otros dos planes para el Ultramar, el Plan Intercalar siguió siendo, en este ámbito, un agregado de inversiones prioritarias para cada una de las *provincias* africanas y asiáticas.

Habiendo dejado clara esta diferencia entre la metrópoli y las colonias, la parte introductoria del plan posee un carácter ligeramente más detallado en lo que atañe al área metropolitana. Según se ve, los principios rectores de la planificación de tipo indicativo se mantenían entonces insobornables. Reservado al Estado el papel de orientar superiormente y, cuando se necesite, reforzar el papel de la iniciativa privada, era a esta última a la que cabía el principal motor del proceso de desarrollo. Adicionalmente, exhibiendo las patentes diferencias en cuanto a la naturaleza del Plan Intercalar entre metrópoli y colonias, se indica que:

> El Plan, para el continente e islas, no se limita a ser una lista de inversiones prioritarias, antes se presenta como un programa de desarrollo que, estableciendo las interrelaciones entre el comportamiento previsto de las grandes variables de la economía y de los diversos sectores de actividad, procura abarcar la economía metropolitana en todos sus aspectos e imprimirle una expansión armoniosa y coherente según el ritmo programado (Presidência, 1964a, p. 14).

En relación con el objetivo principal recogido al inicio del Plan Intercalar, este es muy explícito, presentando un rasgo de continuidad y otro de novedad (Presidência, 1964a, p. 17). Así, se manifiesta abiertamente que, además del deseo de acelerar el ritmo de crecimiento del producto nacional, la distribución de los frutos obtenidos debía llegar a la generalidad de los portugueses. Si, de una parte, se mantenía la voluntad de crecer de forma acelerada, hay, por otra, una patente pretensión redistributiva que no encaja sino perfectamente con la sensibilidad más social ínsita al presente plan.

El objetivo central del plan aparece también acompañado de una breve enumeración de tres condiciones a las que, en principio, el deseado crecimiento económico estaba condicionado. Estas son la coordinación con el esfuerzo de defensa,[469] la manutención de la estabilidad financiera interna y de la solvencia exterior de la moneda nacional y el equilibrio del mercado de trabajo. Más allá del ubicuo esfuerzo de defensa de la totalidad del espacio nacional, las otras

[469] El esfuerzo de defensa es la primera condición que figura en la lista. Dada la intransigencia con que el Estado Novo contemplaba el mundo colonial portugués, no es casual ni aleatorio que esto sea así.

dos condiciones se orientan hacia la aseguración de equilibrios económicos básicos (contención de la inflación, riguroso control de la política cambiaria, etc.) y hacia cuestiones de índole laboral.[470]

Finalmente, entre los grandes temas abordados en la parte preliminar del presente plan, hay un aspecto de notable interés que constituye, además, como ya se ha dejado vislumbrar, una diferencia muy marcada con respecto a la planificación explorada por el franquismo: la problemática del desarrollo regional. En sentido contrario a lo observado en España, la sensibilidad regional, sin ser totalmente ignorada por los planificadores lusos, no consiguió irrumpir aún, de forma clara y explícita, en el Plan Intercalar. La alusión a este fenómeno, no obstante, sí que se halla en el presente programa y, por este motivo, resulta interesante acometer unas breves consideraciones.[471]

Como el propio plan reconoce, a pesar de existir una sensibilidad para con esta materia, no se halló la manera de articular una coherente y viable política regional para el espacio metropolitano portugués. Es innegable que, de acuerdo con la serie de proyectos recogidos en el plan y en los precedentes, los efectos sobre las regiones donde estos se diseñaban eran, dependiendo del caso, más o menos intensos. Lo que ocurre es que, a pesar de ello, no era posible aún dar el salto y pasar a considerar que estos obedeciesen a algún tipo de política regional premeditada y bien articulada. El hecho de que no se acometiese una política de esta naturaleza aparece justificado por el deseo de incrementar el producto nacional a toda costa.[472]

Después de un breve apartado consagrado a la ejecución de su plan predecesor,[473] el Plan Intercalar incorpora otra novedad con respecto a aquel. Así, el segundo bloque del programa planificador, denominado «El desarrollo económico en el periodo de 1965-1973»,[474] aborda cuestiones relativas a diferentes dinámicas económicas esperadas en Portugal durante este periodo.[475] Debido a su carácter diferencial, a continuación se procede a comentar, de forma muy sucinta, las líneas de más interés de las partes constitutivas del presente bloque: proyecciones del desarrollo económico en el periodo de 1965-1973, financiación del Plan Intercalar de Fomento para 1965-1967 y condiciones de equilibrio de trabajo.

---

[470] Estas serán posteriormente estudiadas, pues el Plan Intercalar reserva un capítulo independiente a las condiciones de equilibrio del mercado de trabajo.

[471] Consúltese en SGA/AHPE, STPC.C-PL.1.4.

[472] Es harto difícil dilucidar si estas palabras son veraces y si, efectivamente, la no inclusión de una política regional se debió a las insuficiencias aducidas. No obstante, al margen de esta cuestión, este es un aspecto diferenciador de máximo interés entre las planificaciones de los dos países: pieza central y esencial desde los inicios para España y, a su vez, estrategia pospuesta hasta las postrimerías de la experiencia planificadora nacional en Portugal.

[473] El plan recoge elementos relativos a la ejecución del II Plan de Fomento en parte de su fase de aplicación (1959-1962). No obstante, el mejor y más completo estudio para el conocimiento del desempeño de ese plan es el *Relatório de execução*, cuyo periodo de análisis abarca la totalidad del programa en cuestión.

[474] Como se observa, el periodo considerado excede la duración del presente plan. Se extiende, por tanto, a la fecha en que, teóricamente, tendría que finalizar el plan sucesor. El hecho de que los planificadores ampliasen aquí el periodo trasluce la idea de que, en el momento de su confección, el Plan Intercalar se encontraba íntimamente ligado al que advendría a continuación.

[475] Guardando correspondencia con la filosofía general de la investigación, optamos por conferir una mayor atención al bloque subsecuente del plan, es decir, el relativo a los sectores económicos.

La parte relativa a las **proyecciones del desarrollo económico en el periodo 1965-1973** es, en esencia, un apartado en que se acometen previsiones relacionadas con el comportamiento de la economía portuguesa durante la fase contemplada. En primer lugar, estas previsiones poseen interés porque, considerando la tendencia de la economía nacional durante los años previos al Plan Intercalar, permiten conformar una visión general acerca del desarrollo portugués inmediato a ojos de los planificadores. Entre las proyecciones económicas que aquí se incluyen, destacan las referentes a los siguientes indicadores: producto interior bruto, niveles de empleo y productividad, formación bruta de capital, intercambios comerciales exteriores y gasto público. Adoptando una óptica global, la tendencia de crecimiento que la economía portuguesa estaba siguiendo en el ecuador de la década de 1960 debería continuar su curso hasta los primeros años del siguiente decenio. Los vaticinios efectuados en el plan son, por tanto, bastante optimistas acerca de las posibilidades expansivas existentes. Por último, cabe indicar y recordar que la información cuantitativa relativa a ello es conocida y puede ser consultada tanto en los *relatórios de execução* de los planes como en las series históricas disponibles para el estudio de la economía portuguesa.

La parte ligada a la **financiación** del plan llama la atención por su extensión y prolijidad. Hay que señalar que, a diferencia de las previsiones anteriores, los datos referentes a esta dimensión se circunscriben al periodo trienal del programa. Se ha puesto varias veces de manifiesto en esta tesis que, en general, los planes españoles abordan los temas incluidos con una profundidad y minuciosidad que excede con creces lo hallado en sus homólogos portugueses. En el caso de la financiación, es necesario subrayar que el tratamiento a que este capítulo es sometido aquí no es merecedor de tal juicio. En este sentido, es verdaderamente sorprendente el grado de detalle y exhaustividad con que los aspectos financieros del plan son abordados.[476] Así, optándose por una división en dos epígrafes, el primero, notablemente más amplio, se ocupa del establecimiento de la capacidad financiera para hacer frente al Plan Intercalar, mientras que el segundo aborda algunas medidas financieras a aplicar. En lo referente a la determinación de la capacidad financiera, el rasgo más importante guarda relación con la inclusión de las fuentes financiadoras del plan: el Estado, la banca y las empresas aseguradoras. En cuanto a las medidas incluidas, destaca el establecimiento de estrategias individuales para diferentes dominios de la economía nacional, entre los que sobresalen las orientadas hacia los sectores productivos.[477]

La tercera parte se orienta hacia las **condiciones de equilibrio del mercado de trabajo**. Apartado novedoso en la serie de planes portugueses, su contenido se centra en los trabajadores. Estableciendo una serie de medidas políticas de diversa índole (políticas de empleo, de formación profesional y sociales), este capítulo del Plan Intercalar se encuentra fuertemente condicionado por, entre otros factores, un proceso cuya incidencia en el devenir económico

[476] Este es un aspecto que, al analizar el Plan Intercalar de Fomento, nos ha suscitado admiración. La progresiva mejora en la confección de los planes del país fue concomitante, a partir de lo constatado, con un mayor cuidado y minuciosidad sobre la base financiera de estos.

[477] Para los detalles relativos a la capacidad financiera del Plan Intercalar, véase a partir de la página 101 del programa. Por su parte, las medidas concretas de política financiera incluidas aquí pueden ser consultadas a partir de la página 196.

portugués era, tal como en España, crucial en esta época: los intensísimos movimientos migratorios que, bien hacia las zonas más urbanas de Portugal, bien hacia otros países, los portugueses estaban llevando a cabo en masa. Así las cosas, hay un aspecto que, a tenor de las reflexiones de los planificadores portugueses, resultaba fundamental para caminar hacia el equilibrio en el mercado de trabajo nacional. Estos, observando las experiencias de otros países europeos meridionales, ponían de manifiesto que la movilidad de la mano de obra subempleada hacia sectores no agrícolas era un proceso que actuaba como un potente factor de progreso económico. En palabras del plan, «la cuestión esencial residirá, por tanto, en crear el mayor número de empleos no agrícolas compatible con el crecimiento rápido de la productividad en todos los sectores de actividad» (Presidência, 1964a, p. 211).[478]

Entre las tres modalidades de políticas relativas al mercado de trabajo incluidas en el presente capítulo, quizá posea un mayor interés la última de estas, esto es, la relacionada con la política social (Presidência, 1964a, pp. 220-222), ya que es aquella que escruta con mayor clarividencia la esencia de cualquier política de desarrollo en toda su complejidad. Aunque la dimensión más puramente material sea la hegemónica en los planes que se están estudiando, el proceso de desarrollo de la época apuntaba a una amalgama de elementos cuya naturaleza no se circunscribía al dominio estrictamente económico. Por consiguiente, según se observa, el crecimiento era entendido como un fenómeno complejo en que se entrecruzan elementos económicos y extraeconómicos. Así pues, el Plan Intercalar debía dar respuesta a esta mayor sensibilidad para con otras vertientes no tangibles que, de acuerdo con la visión de los planificadores, eran también de gran relevancia.

En lo concerniente a las políticas de empleo y las de formación profesional, estas se orientan, en el primer caso, a las medidas públicas articuladas para lograr que los trabajadores tuviesen un mejor conocimiento y unas mayores posibilidades en cuanto a las vías que, en materia de empleo, el país podía ofrecer a su mano de obra.[479] En el segundo caso, las políticas de formación profesional, íntimamente vinculadas al ámbito educativo, buscaban ser un nexo directo entre las necesidades laborales de la economía nacional y la oferta formativa que, encaminada a satisfacerlas, debía constituir sus cimientos.

5.1.2 La planificación metropolitana amplía sus horizontes: entre el mantenimiento de los sectores tradicionales y la adopción de los novedosos

En su parte **metropolitana**, el Plan Intercalar de Fomento puede ser estructurado en dos conjuntos diferenciados. Por un lado, se encuentra un grupo integrado por sectores continuadores de los planes anteriores (las actividades primarias, las industriales y los

[478] Por razones que han ido apareciendo a lo largo del trabajo, se nos antoja complicado imaginar este desiderátum al inicio del proceso planificador luso. El progresivo desapego agrario experimentado condujo a una valorización mayor de los otros sectores productivos, particularmente el industrial, que tuvo una clara plasmación en las directrices de las políticas de empleo que ahora se están considerando. Esta es, sin duda, una transformación de fuste en la evolución planificadora que el país vivió.

[479] El plan se refiere expresamente en este campo a la ayuda dispensada por la OCDE al país, pues, dada la limitada experiencia portuguesa en materia laboral, el asesoramiento externo facilitaba las acciones que se debían acometer.

transportes y comunicaciones) y, por otro, una serie de cuatro sectores que, presentados de una manera individual, pasan a poseer un protagonismo inexistente en los otros dos planes (el turismo y los dominios de naturaleza *social*).

El Plan Intercalar destina su primer capítulo a las actividades del sector primario (**agricultura, silvicultura y ganadería**). De forma semejante a las importantísimas transformaciones estructurales que la economía española estaba experimentando en los años sesenta del siglo pasado, el Plan Intercalar ilustra la pérdida de protagonismo que, tanto en términos de producción como de empleo, las actividades primarias atravesaban en Portugal.

En lo que concierne a los fines esenciales del presente capítulo, el Plan Intercalar es muy directo (Presidência, 1964a, p. 230): por una parte, aumentar el producto bruto agrícola y elevar el nivel de vida de la población; por otra, poner en valor desde un punto de vista económico y social las regiones menos evolucionadas.

Es bastante curioso constatar que, como hemos señalado, a pesar de que el Plan Intercalar manifiesta, de forma explícita, su incapacidad para incorporar una decidida política regional en el momento de elaboración del presente plan, los dos objetivos señalados no dejan de revelar una clara sensibilidad regional orientada hacia los territorios menos avanzados, que, en general, coincidían con las regiones más agrarias del país.

En cuanto al primero de los dos objetivos centrales establecidos, el plan considera cuatro líneas de actuación principales: el mejor aprovechamiento del territorio, los avances técnicos de las empresas agrícolas, la más satisfactoria capacidad de adaptación de los empresarios agrarios a un mercado más amplio y exigente y la obtención de una calidad más elevada del producto comercializado. Por su parte, el objetivo de ensalzar las regiones más desfavorecidas constituye nuevamente un ejemplo de la falta de definición de las políticas económicas portuguesas que se advierte en determinados sectores. Aludiendo directamente a la necesidad de acelerar la articulación de políticas de desarrollo regional, el plan se refiere también a algunas de las graves deficiencias que, aún en la década de 1960, seguían castigando amplias áreas del rural portugués (Presidência, 1964a, pp. 232-233). A fin de satisfacer las carencias más lesivas para el desarrollo, el abastecimiento de agua potable y la generalización de la electrificación eran dos de las metas más importantes que debían ser alcanzadas.[480]

Las inversiones relativas a este sector muestran una clara continuidad con respecto a las encontradas en los dos planes precedentes del país.[481] El programa económico establece una diferenciación entre las inversiones de mayor y más rápidos resultados, las de intensificación de las explotaciones agrícolas y, finalmente, las vinculadas a la puesta en valor del rural portugués. En los tres grupos indicados llama la atención el peso que el ensalzamiento de las áreas rurales portuguesas posee. Así, las inversiones orientadas hacia la facilitación de la

[480] El fenómeno del éxodo rural está muy presente en este capítulo. En la página 233 del plan se indica que, en determinadas regiones, este estaba asumiendo «proporciones exageradas». Huelga decir que, una vez más, los paralelismos con nuestro otro país son palmarios.

[481] Una aproximación a la política agraria de toda la etapa del Estado Novo se encuentra en Lanero Táboas (2016). Dado el arco temporal cubierto, en el texto puede conocerse la trayectoria de esta hasta desembocar en los últimos planes de fomento de la dictadura.

movilidad (mejoras de carreteras) y la satisfacción de bienes básicos (agua, por ejemplo) aglutinan algunas de las sumas más elevadas de todos los proyectos.

Un último aspecto reseñable de las actividades del sector primario tiene que ver con la doble dimensión exportadora (interna y externa) que estas estaban llamadas a tener entonces (Presidência, 1964a, p. 252). A pesar de que, mientras los planes nacionales se iban sucediendo, la industria portuguesa consiguió adquirir una primacía cada vez más acentuada, las actividades primarias continuaban siendo una parte destacada dentro de la estructura productiva nacional. En este sentido, las mejoras en este sector debían contribuir a, por una parte, satisfacer la demanda interna portuguesa y, por otra, a través de la exportación, a facilitar la financiación de las importaciones necesarias para el desarrollo del país.

A continuación, el breve capítulo de la **pesca** incorpora, entre sus dimensiones más sobresalientes, una serie de inversiones enfocadas hacia las diferentes modalidades de pesca (siendo la pesca del bacalao la modalidad hegemónica y priorizada), incluyendo variados proyectos encaminados a dinamizar esta actividad: modernización de la flota del país, construcción de nuevo equipamiento, etc. (Presidência, 1964a, pp. 269-270). No obstante, tal vez la singularidad más destacada de este sector en el Plan Intercalar sea la conectada con la mayor apertura de la economía portuguesa. Como en tantos otros dominios –aunque el temor ante la internacionalización no se manifiesta siempre con la misma claridad y franqueza–, la transición de un mercado interno asegurado a otro abierto al exterior en que, inevitablemente, emergían serios competidores foráneos constituía un desafío de enorme entidad en el ámbito de la pesca (Presidência, 1964a, p. 271).[482] Ante el temor a ser «devorado» por competidores más fuertes, la acción estatal se presentaba como fundamental entonces para socorrer a un sector que, dejado al albur de las fuerzas del mercado, sería anulado por la fuerte competencia exterior existente.

El tercer capítulo del plan se consagra a la **industria**,[483] sector al que se le dedica amplio espacio en el plan y sobre el que se presentan análisis y propuestas detallados acerca de los diferentes subsectores que lo integran. Su extensión, notablemente superior a, por ejemplo, el capítulo pesquero, permite conformar una idea del decidido impulso industrialista que el Estado Novo mantenía. Además del espacio atribuido al sector secundario, llama la atención el cierto detalle con que sus diferentes ámbitos son abordados.[484]

[482] A modo de ejemplo, el programa alude expresamente al caso paradigmático de la sardina, que, en el contexto del plan, se estaba viendo fuertemente desplazada por la irrupción de otros países productores de este pescado que, dotados de una mayor capacidad técnica, superaban las posibilidades comerciales portuguesas.

[483] En el ecuador de la década de 1960, la industria portuguesa, además de su carácter central dentro del proceso de desarrollo, estaba progresando en un contexto más abierto al exterior. Sobre esta cuestión, es útil consultar De la Torre (2021), ya que los dos países ibéricos aparecen abordados conjuntamente –incluyendo también a Grecia– durante, *grosso modo*, el tercer cuarto del siglo pasado.

[484] Por un lado, en un artículo que se interesa por la evolución de la planificación portuguesa en el ámbito industrial, Murteira (1984, pp. 90-92) refuerza la idea de que el avance más significativo en la planificación se dio, centrándose en dicho sector, con el Plan Intercalar. La autora explica brevemente las mejoras que, desde el punto de vista técnico, se adoptaron en las proyecciones industriales. Por otro lado, diferentemente a lo que sucede con los demás sectores del plan, el capítulo industrial está conformado por un anexo en que se exponen, de una manera individualizada, los diferentes subsectores que tienen cabida en él.

El diagnóstico de los problemas e insuficiencias que la industria portuguesa portaba consigo vuelve a ser, una vez más, muy parecido al advertido en España. Los principales problemas comunes a todos los dominios de la industria portuguesa[485] son los siguientes: la existencia de muchas unidades productivas de pequeña dimensión, corrientemente protegidas y orientadas, principalmente, hacia el mercado interno; la escasa innovación técnica, que limitaba sobremanera la competitividad industrial nacional; el pobre capital humano, tanto de trabajadores como de empresarios, cuya repercusión más palmaria era, nuevamente, la baja competitividad de las compañías y, finalmente, entre otras insuficiencias, la limitada calidad de los productos industriales que se ponían en circulación, estando al margen, en muchas ocasiones, de unos criterios productivos más exigentes y severos (Presidência, 1964a, p. 282).

En lo que atañe a los objetivos explícitos del plan, este introduce una novedad que merece ser destacada. Según se aprecia:

> Al contrario de lo que sucedió en los planes de fomento anteriores –en que solo se inscribieron algunos emprendimientos, sin duda de gran relieve en nuestra economía–, el Plan Intercalar de Fomento para 1965-1967 se traduce, en el sector industrial, en proyecciones de desarrollo que se espera que se registren en las diferentes actividades productivas, al mismo tiempo que se indican, en términos globales, las inversiones que en ellas se prevé que sean realizadas en el trienio de vigencia del plan (Presidência, 1964a, pp. 283-284).

Este rasgo singular de la industria nacional en este programa no parece una casualidad, siendo expresivo de los avances y progresos que, en el ámbito del sector secundario, con todas las limitaciones que se considere oportuno incorporar, se estaban operando en Portugal. Además de ello, la posibilidad de realizar previsiones también trasluce la idea de que se habían operado mejoras relacionadas con las técnicas y los medios necesarios para tal ejercicio.[486]

En lo correspondiente a las medidas de cariz industrial, la iniciativa privada seguía siendo el principal motor del desarrollo industrial del país en los años sesenta. No obstante, también se alude expresamente a la irrenunciable acción estatal para complementar y reforzar el papel desempeñado por aquella.[487] Al margen de ello, la dimensión más relevante de la política industrial tiene que ver con la referencia contundente que se realiza a la incrustada práctica del condicionalismo industrial que se venía aplicando en Portugal a lo largo de las décadas

[485] Los planificadores portugueses afirmaban categóricamente que *todas* las actividades industriales del país tenían los mismos problemas. Sin embargo, nos parece innegable que, hilando más fino, es posible advertir diferentes dinámicas y comportamientos de los varios subsectores secundarios.

[486] Aunque se podrían incluir aquí más trabajos, el texto póstumo de Sousa (1995) posee interesantes reflexiones que confieren una notable importancia a la industria del país durante la década de 1960. Además, otros aspectos presentes en la tesis tienen cabida en estas páginas: la pertenencia de Portugal a la EFTA, la incidencia de la guerra colonial en la economía nacional y, por ejemplo, poseyendo una gran relevancia para nosotros, el tema del planeamiento durante la dictadura.

[487] Este recordatorio relativo a la complementariedad público-privada reaparece, a lo largo del plan, en muchos de los sectores incluidos en él.

precedentes. El nuevo escenario de la década de 1960,[488] más abierto al exterior que antaño, ya no podía justificar el mantenimiento de tales prácticas en el ámbito de la industria. Así, en palabras textuales del plan:

> Esta legislación disciplinaria de la actividad, que encontraba justificación cuando la industria exclusivamente se orientaba hacia el exiguo mercado interno, no se muestra adaptada a las realidades presentes y futuras, que imponen la necesidad de unidades dirigidas para la exportación capaces de enfrentarse con las de los países altamente industrializados (Presidência, 1964a, p. 297).[489]

En estrecha relación con las alusiones geográficas efectuadas en el sector primario, también la industria es sometida a consideraciones de semejante naturaleza. Con vistas a evitar una excesiva industrialización de determinadas áreas del país, era deseable que esta se diseminase de un modo más racional y equilibrado por el territorio nacional. Sin embargo, las imprecisiones y dudas acerca de estas iniciativas eran también patentes. Según indica el plan (Presidência, 1964a, p. 298), era necesario avanzar en materia legislativa para definir, de una manera más concreta, las políticas de la deseada descentralización de la industria en el país.[490]

En su parte final, el capítulo industrial incluye un anexo en que se acomete una suerte de análisis por subsectores. Es significativo que, poniendo en relación lo observado aquí con la atención dispensada en los planes españoles, los subsectores industriales sean tratados de una forma mucho menos incisiva en el Plan Intercalar.[491] Independientemente de esta cuestión, el anexo mentado sigue el mismo esquema para los diferentes dominios, incorporando sucintamente la financiación y los objetivos de cada uno de ellos y, adicionalmente, proporcionando un marco general de sus respectivas características.[492]

Muy vinculado a la industria, el capítulo IV es representado por el sector de la **energía**. Como muestra de que la organización de los diferentes planes nacionales dista de ser idéntica, el Plan Intercalar explica que, en los dos planes precedentes, la energía no había tenido un apartado individualizado con esa designación. Independientemente de esta diferencia, la

[488] Reis (2019) realiza una incisiva crítica del modelo industrializador explorado por Portugal en la década de 1960, resaltando, entre otras cuestiones, el carácter marcadamente limitado que este poseyó en el país durante el periodo. Para una exposición más amplia del punto de vista del autor, con una perspectiva temporal alargada hasta el presente, consúltese Reis (2018). La evolución de la industria portuguesa vuelve a tener en esta obra un protagonismo destacado.

[489] Para un análisis comparado entre los dos países ibéricos en lo relativo a la práctica del condicionalismo industrial, véase Pires Jiménez (1999).

[490] Una de las medidas más señeras de la política industrial del desarrollismo franquista es la de los polos de desarrollo y promoción. A este respecto, el Plan Intercalar portugués alude también a la necesidad de caminar en esa dirección, es decir, articulando polos industriales viables en el país. Sin embargo, como se aprecia en el programa, aún se estaba ante un deseo y no ante una política clara.

[491] Recuérdese, en relación con esto, que los dos primeros planes españoles incluían capítulos individualizados para cada uno de los subsectores industriales.

[492] Para conocer las características y proyectos de cada subsector industrial, consúltese el anexo correspondiente.

entidad que la energía seguía poseyendo entonces explica su tratamiento separado por parte del Plan Intercalar.[493]

Con la pretensión de caracterizar y situar apropiadamente el sector energético en el presente Plan de Fomento, es necesario dividirlo en sus dos principales ramas: la electricidad y los combustibles.

La electricidad, que ya había hecho acto de presencia en el capítulo del plan relacionado con el sector primario, cuando se trazaban las líneas para garantizar la electrificación rural, reaparece nuevamente, lo que constituye una muestra patente del carácter central que esta forma de energía pasó a adquirir en Portugal en la etapa estudiada. Según se aprecia (Presidência, 1964a, pp. 336-337), aunque la expansión de la electricidad en el país había sido notoria desde la década de 1950, el índice de consumo por habitante aún se situaba muy por debajo del existente en los países occidentales industrializados. Además, la distancia verificada entre las áreas más urbanizadas y las más rurales vuelve a ser objeto de atención y preocupación: el área litoral –o próxima al litoral– que va de Braga a Setúbal consumía, en la época de elaboración del Plan Intercalar, el 90% de la energía eléctrica distribuida en el Portugal continental.[494] Como ya se vio en el I Plan de Fomento, la dicotomía litoral-interior seguía siendo muy acentuada en lo relativo a la utilización de la electricidad.

En lo referente a los objetivos eléctricos más destacados, el plan establece las directrices concernientes a los procesos de producción, transporte y distribución a la población. No obstante, el apartado más singular tal vez provenga de la voluntad de querer instalar una primera central nuclear en territorio nacional. Aunque la idea se encontraba en un estado embrionario, el plan muestra la intención de continuar por esa senda. Finalmente, se incorporan las inversiones eléctricas previstas para acometer durante el trienio.[495]

Los combustibles, cuya gestión y consumo eran menos prioritarios que en el caso de la electricidad, constituyen un buen ejemplo de los cambios y transformaciones en la utilización de materias primas que se estaban operando entonces en el mundo. De una parte, el plan ilustra las precariedades de la vetusta industria carbonífera, pues, tanto la producción como el empleo existentes se revelaban insuficientes. De otra parte, es perceptible el aumento exponencial de la demanda de productos derivados del petróleo, cuyas posibilidades de satisfacción por parte de la industria nacional seguían siendo escasas.[496] A este respecto, el plan urge a las labores de prospección de yacimientos de petróleo en el territorio del Portugal continental, así como a la necesidad de aprovechar la riqueza de este producto que se daba en Angola. De forma semejante a lo que sucedía con la electricidad, son consignadas las inversiones asociadas a los

[493] En este caso se incluyen numerosos aspectos técnicos que obligan al lector a poseer cierto conocimiento sobre la materia para una adecuada comprensión del asunto.
[494] Podrían ser utilizados otros indicadores para ilustrar las asimetrías entre el litoral y el interior del Portugal peninsular. No obstante, el dato referente a la electricidad expresa contundentemente dicho contraste.
[495] El catálogo de inversiones aparece desglosado entre las relativas a la producción, el transporte y la distribución. En lo que atañe a la energía nuclear, tal como se avanzaba, no había aún las condiciones necesarias para concretar nada. Para más detalles, véanse la página 347 y siguientes del plan.
[496] Para una historia de la industria del petróleo en Portugal desde la dictadura del Estado Novo hasta el presente siglo, véase Castaño *et al.* (2017).

combustibles. Cabe señalar que la cuantía de estas es sensiblemente inferior a la de la electricidad (Presidência, 1964a, pp. 352-353).

El último capítulo que posee un carácter *continuista* con respecto al I y II Plan de Fomento es el de **transportes y comunicaciones**. El párrafo que abre esta parte del plan es muy expresivo acerca de la significación que este ámbito seguía teniendo para la propulsión del desarrollo portugués: «el lugar de relieve que los transportes y comunicaciones ocupan en la vida económica del país se torna de difícil evaluación, visto que su importancia se refleja más en los efectos que ejerce sobre los otros sectores que en la expresión de su propia actividad» (Presidência, 1964a, p. 361).[497]

Aunque el capítulo incluya conjuntamente los transportes y las comunicaciones, este acomete un trato diferenciado de cada dominio. Además de ser individualizado, este es notablemente más amplio para los transportes que para las comunicaciones, siendo las inversiones orientadas a la primera área también más cuantiosas que las relativas a la segunda.

Como habitualmente se verifica en los diferentes capítulos que integran los planes de los dos países, las inversiones asociadas a estos son muy diversas. Esta constatación es si cabe más evidente y acentuada en el presente campo. Asimismo, este sector es un buen ejemplo para ilustrar las continuidades que se operan entre los sucesivos planes. De esta manera, muchas de las iniciativas que se arrastraban de los años precedentes tenían su proseguimiento durante el periodo de ejecución del Plan Intercalar o, incluso, en algunos casos, se extenderían durante el III Plan de Fomento.

Bajo el epígrafe de los transportes terrestres, la construcción y reparación de carreteras concentra la inversión más elevada de todas las partidas,[498] siendo también destacable, con todo, la parte relativa a la construcción del puente lisboeta sobre el Tajo, que, como ya se había indicado en el II Plan de Fomento, estaba llamada a ser una obra de especial entidad para el desarrollo de la capital del país.

Seguidamente, los transportes ferroviarios son una muestra muy clara de la influencia que el peso demográfico de las regiones tiene sobre la habilitación de medios de transporte. Por un lado, se observa que Lisboa posee la partida más elevada para la conclusión de una línea interna de la propia urbe, sin que haya ninguna otra ciudad que lleve consigo una inversión semejante. Por otro lado, la necesidad de terminar la electrificación de la línea Lisboa-Oporto aparece como la segunda operación de mayor interés. Aquí, las dos grandes ciudades portuguesas son, por tanto, las claras protagonistas.[499]

[497] Otro ejemplo semejante figura en el apartado relativo a las medidas de política de transportes. Según se observa, esta «pretende estructurar el sistema de transportes, no como un fin en sí mismo, sino teniendo en vista contribuir de una forma eficaz y adecuada al desarrollo equilibrado de la economía nacional» (Presidência, 1964a, p. 414).

[498] Las deficiencias más acusadas se presentaban en las carreteras locales que ligaban los núcleos de población de menor entidad. Esta es otra manifestación, también, de la mayor atención dispensada a las zonas más urbanizadas en detrimento de las más rurales.

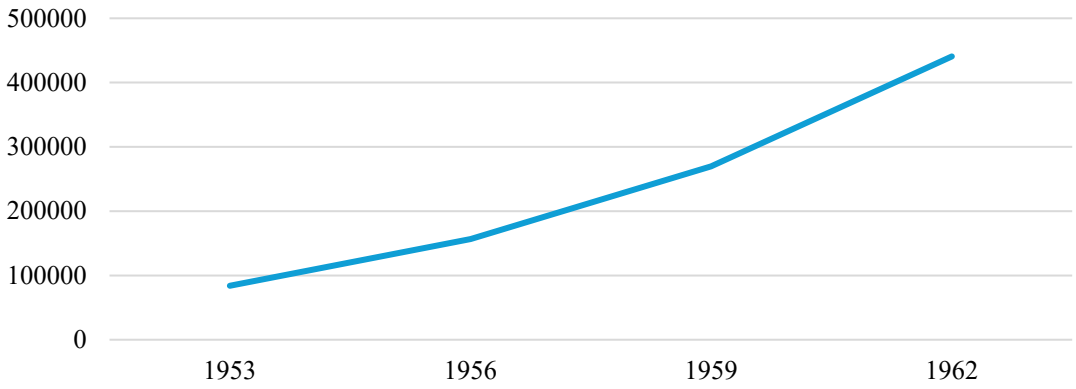
[499] Adoptando una perspectiva conjunta de la península ibérica, es muy significativo constatar que el debate sobre la idoneidad de priorizar la conexión de Lisboa con la capital de España o con el noroeste de este país sigue siendo intenso. Los defensores de privilegiar el primero de los trazados aducen, principalmente, razones de índole política

En al ámbito marítimo, se observa un proseguimiento de las obras de mejora y acondicionamiento de los principales puertos nacionales y, además, también se delimitan partidas para las compañías de navegación que el país poseía en aquel entonces. Las conexiones con los dos planes portugueses precedentes son, en este dominio, muy marcadas. Es necesario recordar que, a lo largo de la historia del país, el transporte marítimo había jugado un rol crucial.

El tipo de transporte más moderno de todos, el aéreo, estaba conociendo una expansión muy importante en Portugal durante la etapa de aplicación de los planes. Una vez más, el peso que Lisboa poseía entonces en esta modalidad era incontestable, pues su aeropuerto concentraba a la gran mayoría de los usuarios de este tipo de transporte en el país.[500] La segunda vertiente del transporte aéreo viene definida por la aviación comercial, concebida en el Plan Intercalar como un instrumento destacado para el transporte de mercancías y, particularmente, en cuanto a sus potencialidades para con los dominios africanos. Así, se lee que:

> En la red general de la concesionaria tiene un relieve especial la línea de África, bien por el importante papel que desempeña como instrumento de soberanía nacional, bien por el peso que tiene en la economía de la explotación, dadas las distancias recorridas y el volumen de tráfico (Presidência, 1964a, p. 379).[501]

Gráfico 5.1. Número de pasajeros del Aeropuerto de Lisboa (1953-1962)



Fuente: Presidência, 1964a (p. 376) y elaboración propia

–aunque también económica–, pues argumentan que las capitales de los dos estados ibéricos deben estar conectadas con un servicio ferroviario rápido y moderno. Por su parte, aquellos que consideran que se debe potenciar el eje atlántico enfatizan, sobre todo, la destacada concentración demográfica que el oeste peninsular posee, pese a ser discontinua e irregular, desde la capital portuguesa hasta A Coruña o Ferrol, resaltando también las oportunidades económicas que ello brinda.

[500] Como se puede apreciar en el gráfico, el número de usuarios del aeropuerto lisboeta se expandió de forma muy notable desde la puesta en marcha del I Plan de Fomento (1953). El siguiente aeropuerto nacional en cuanto a volumen de pasajeros, el de Oporto, se situaba entonces a mucha distancia del de la capital del país.

[501] No es la única alusión a la importancia para conectar el Portugal metropolitano con el colonial (particularmente, el africano) que figura aquí. Más allá de otras dimensiones evidentes, las mejoras en el campo de los transportes eran concebidas como importantes medios para afianzar el control y la explotación de los recursos de las posesiones ultramarinas. Concretamente, el transporte aéreo traía consigo unas posibilidades de desplazamiento que no podían ser ignoradas. Teniendo en cuenta, pues, las potencialidades de este medio, no suscita extrañeza que, en virtud del afán colonialista del Estado Novo, se pusiese tanto énfasis en él.

En lo concerniente al brevísimo apartado de las comunicaciones, las medidas se articulan con vistas a conseguir una mayor expansión de los teléfonos y los correos. En relación con estos últimos, se hace una alusión explicita al desarrollo regional buscando cubrir todo el país con una calidad satisfactoria de este servicio.

En lo relativo al **turismo**, pese a que el sector ya se había tratado tangencialmente en el programa precedente, el Plan Intercalar le atribuye un capítulo único. Tal elección trasluce el protagonismo que este estaba adquiriendo en el Portugal de la época. En este sentido, los planificadores del Estado Novo reconocían abiertamente, tal como hacían sus homólogos franquistas, la relevancia central que esta actividad tenía para el desarrollo de la economía nacional en su conjunto (Presidência, 1964a, p. 425).[502]

No resulta difícil advertir paralelismos entre las líneas seguidas en Portugal en lo atinente al turismo y las que se hallan en los planes españoles.[503] En el plan luso pueden diferenciarse dos grandes bloques en esta materia: por una parte, los objetivos e inversiones asociados al sector figuran individualizados; por otra, el plan incluye una serie de medidas heterogéneas orientadas a este ámbito.

En la parte correspondiente a los objetivos e inversiones referentes al turismo, el plan orbita en torno a la necesidad imperiosa de satisfacer las exigencias materiales que el elevado número de turistas que arribaban al país acometía. Tal como en España, era perentorio construir y ampliar los alojamientos existentes para adecuar las infraestructuras turísticas a un nuevo escenario más abierto e internacionalizado. No obstante, a pesar de los objetivos más tangibles, también se recogen una serie de inversiones complementarias que buscaban reforzar y, en un sentido lato, proporcionar más calidad a los servicios turísticos portugueses. Entre estas inversiones, hay una apuesta por las infraestructuras urbanísticas de diversa índole, el mejor cuidado de las playas y los trabajos de conservación de los monumentos nacionales.

La parte del capítulo consagrada a las medidas relativas al turismo (Presidência, 1964a, pp. 437-443) posee una naturaleza bastante cualitativa.[504] Además, la heterogeneidad es uno de los atributos definidores de dichas medidas, pudiendo advertirse, asimismo, la fuerte interdependencia que se opera entre el sector turístico y otras actividades productivas. Así, entre la panoplia de medidas que se recogen, se encuentran cuestiones relacionadas con la necesidad de optimizar el funcionamiento de los transportes aéreos, la puesta en valor de la publicidad

[502] Según las estimaciones de los planificadores del Estado Novo, durante la fase de ejecución del Plan Intercalar, en 1967, el número de turistas extranjeros que arribarían a Portugal sería superior al millón de personas (Presidência, 1964a, p. 428). Téngase en cuenta que, en el contexto del presente plan, la población del país era inferior a los nueve millones de habitantes.

[503] A tenor de lo expuesto en el plan, hay un elemento de naturaleza geográfica que habría disminuido la pujanza turística en el país. Así, la mayor distancia de Portugal (del Portugal metropolitano) a los principales países de la Europa occidental, de donde partía el grueso de los turistas, habría incidido negativamente sobre la potencia turística nacional.

[504] Por ejemplo, muchísimos objetivos y pretensiones no aparecen cuantificados, sino que se limitan a exponer una serie de líneas de actuación vagas y generales en los diferentes sectores. Esto plantea dificultades a la hora de evaluar el funcionamiento y desempeño de los planes.

para promocionar los principales destinos y la mejora en la provisión de alimentos a los eventuales turistas. En general, el plan exhibe la pretensión de caminar hacia la equiparación, en términos cualitativos, del turismo nacional con el ya existente en otros países del entorno.

El siguiente capítulo del plan pone el foco sobre la **enseñanza y la investigación**. La planificación portuguesa anterior ya había incluido algunos proyectos –muy limitados– relacionados con este dominio. Sin embargo, la orientación que se le proporciona en el Plan Intercalar difiere de la precedente, pues tiene unas pretensiones más amplias. En el presente plan se halla un diagnóstico certero de esta evolución, pues, en contraste con la línea fijada previamente, cuando la enseñanza técnica era la principal protagonista de la planificación portuguesa, aquí se advierte un alcance más general de los problemas y desafíos educativos e investigadores que el país tenía en la época (Presidência, 1964a, p. 445).[505]

Tal como se observa en otros ámbitos constitutivos de los planes lusos, en este campo también se aprecia una incapacidad para articular líneas de actuación bien delimitadas.[506] Relacionado con el comentario que se hacía acerca de la doble dimensión cualitativa/cuantitativa de los planes que se están tratando, es interesante prestar atención a lo que se indica:

> Una verdadera planificación cuantitativa, como conjunto orgánico y sistemático, solo podrá ultimarse después de delineada la nueva estructura del sistema educacional en su conjunto. Las concretizaciones de orden numérica están naturalmente dependientes de la previa definición de una política educacional: la cantidad se encuentra subordinada a la calidad (Presidência, 1964a, p. 448).

A partir de lo dicho, los planificadores consideraban que era imprescindible establecer unas bases programáticas que sustentasen todo el sistema educativo portugués. Una vez que estos cimientos estuviesen implantados, sería posible fijar objetivos cuantitativos mejor definidos.[507]

En consonancia con lo que se acaba de indicar, el Plan Intercalar posee aquí una orientación muy cualitativa, abordando problemas, deficiencias y aspiraciones que, con mayor o menor intensidad, pueden ser extensibles a cualquier sistema educativo nacional. Así, más allá de la necesaria y, a juicio del plan, aún no conseguida mejora de los planes de estudios existentes en el país, las dos partes fundamentales del proceso de enseñanza, el profesorado y el alumnado,

[505] Aunque se resalte la dimensión no material que la educación lleva implícita, el plan también es muy claro acerca de los efectos tangibles que esta trae consigo. De este modo, la enseñanza y la investigación contribuyen al perfeccionamiento del potencial productivo de los trabajadores.

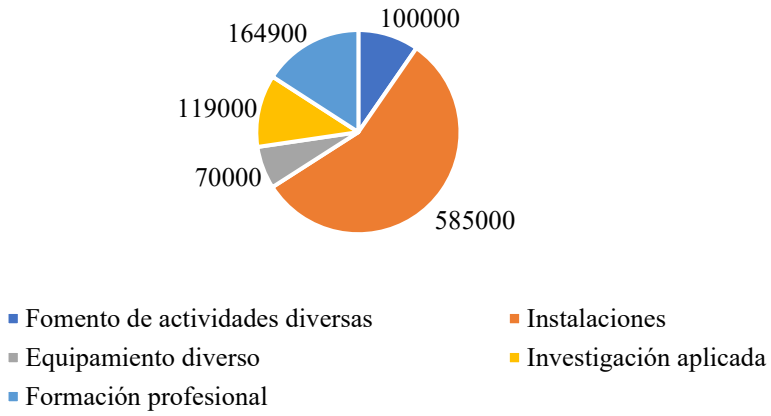
[506] En ocasiones, por lo indicando en el plan, no resulta sencillo discernir lo anhelado por parte de los planificadores de lo verdaderamente realizable de acuerdo con los recursos y posibilidades existentes en el país.

[507] Durante el proceso de elaboración del último programa portugués, aparecieron numerosas críticas dirigidas a la falta de políticas bien definidas en varios de los sectores integrantes de la planificación nacional. A modo de ejemplo, en ANTT, AOS, EC-5L, C. 120,1 se encuentra documentación relativa a la preparación del último plan en que se destaca esta insuficiencia.

tenían, tal como hemos señalado para España, ciertos márgenes de mejora. En el primer caso, el cuerpo docente que Portugal poseía entonces era, en general, sin incurrir en ninguna clase de conformismo, razonablemente aceptable. En el otro extremo, el retrato efectuado en el programa acerca del alumnado no es tan positivo. La voluntad de extender la escolaridad obligatoria a toda la población era, tal como en España, una pretensión inequívoca. Fuera de esta área, la escolaridad *facultativa*, mucho más modesta que la obligatoria, como se recoge en el plan, aún necesitaba expandirse a capas más amplias (Presidência, 1964a, pp. 450-453).[508]

En cuanto a las instalaciones educativas, el plan también incorpora inversiones orientadas a los espacios físicos en que las actividades docentes se llevan a cabo. Entre estas, destacan las enfocadas hacia los centros educativos primarios y las escuelas técnicas.[509] De hecho, como se observa en el gráfico facilitado, los montantes dirigidos a las instalaciones son, de forma clara, los principales protagonistas de este sector (más de la mitad de las inversiones incluidas tiene como destino estas instalaciones). Finalmente, en relación con el fomento de la investigación,[510] otro de los pilares de la línea educativa del plan, esta dimensión surge muy ligada al dominio de la técnica, advirtiéndose una orientación tanto industrial como agraria. [511]

Gráfico 5.2. Inversiones en educación e investigación para el Plan Intercalar (en *contos*)



Fuente: Presidência, 1964a, pp. 465-466 y elaboración propia

[508] Una de las consecuencias más patentes de los procesos de industrialización y terciarización que las economías portuguesa y española conocían se relaciona con las necesidades de mejora en el capital humano que estos acusados cambios productivos comportaban. De esta manera, la formación y especialización regladas emergían como condiciones necesarias para las masas de trabajadores que se incorporaban al mercado laboral. No es de extrañar, por ello, que, aunque a diferentes ritmos, los niveles de escolaridad aumentasen sensiblemente en los dos países durante la segunda mitad del siglo pasado.

[509] La enseñanza técnica seguía atrayendo para sí, a mediados de los años sesenta, el segundo volumen inversor más elevado. A pesar de las proclamas tendentes a reivindicar todas las modalidades educativas, la importancia atribuida a ella era muy visible entonces. La expansión industrial, aunque modesta en relación con otras naciones, ayuda a comprender esta apuesta.

[510] Para consultar los diferentes campos sobre los que la investigación repercutía, consúltense las páginas 463 y 464 del plan. Cabe destacar que, entre todas las partidas recogidas, la dirigida al fomento industrial aparece como la más elevada.

[511] Consúltese en PT/FCT/INII/DIR/1/B.58.05.3. Durante el periodo de ejecución del Plan Intercalar, la investigación científico-técnica era claramente considerada un pilar esencial dentro del proceso de desarrollo económico nacional.

Seguidamente, el capítulo de **vivienda** tiene, en el caso portugués, una inclinación más social que la observada en los primeros planes españoles. Tal como en el otro país ibérico, el problema de la habitación en el Portugal de los años sesenta aparece íntimamente ligado a las disparidades regionales existentes. Así, la situación era particularmente grave en los principales focos de atracción de las migraciones internas, pues, dada la magnitud de estas, no existían los medios necesarios para alojar a todas esas personas que habían abandonado sus lugares de origen.[512] Además, una dimensión interesante de la política habitacional incluida en el plan guarda relación con la actividad privada. De esta manera, los planificadores portugueses efectúan una crítica dirigida a las prácticas y procederes que, desde la esfera privada, se advertían en el ámbito habitacional (fuerte especulación, preferencia por construcciones de elevada categoría, etc.). Teniendo esto en cuenta, la acción pública se contemplaba entonces como imprescindible para corregir estos desequilibrios (Presidência, 1964a, pp. 467-468).

Una mirada general a la nómina de objetivos e inversiones que, en este ámbito, el Plan Intercalar contempla corrobora la orientación eminentemente social de este capítulo.[513] Así, a fin de satisfacer las necesidades existentes, los tres objetivos fundamentales en este campo son los siguientes (Presidência, 1964a, pp. 469-470): delimitación de una política habitacional en los sucesivos años,[514] realización de un programa de inversiones prioritarias centrado, especialmente, en las viviendas sociales y establecimiento de un conjunto de medidas orientadas a conseguir una mayor involucración de las empresas privadas en la construcción de casas sociales.[515] Dentro de la lista de inversiones particulares incluidas en el plan, llama la atención la preeminencia que los barrios de las dos principales ciudades del país (y sus respectivas áreas metropolitanas), Lisboa y Oporto, llevan aparejada. En relación con la expansión demográfica operada en estas zonas desde las décadas precedentes, las capas más desfavorecidas de la sociedad del país son aquellas que atraían una atención especial.[516]

[512] Aunque los problemas relacionados con la superpoblación fuesen más intensos en las grandes ciudades del país, la política habitacional también se orientaba, en el Portugal de los años sesenta, hacia las áreas rurales. Como ejemplo, resulta revelador atender al párrafo que cierra el presente capítulo: «con el objetivo de encuadrar los programas habitacionales en planes de desarrollo regional –y particularmente de aprovechar las posibilidades ofrecidas por los proyectos en curso, como es el plan de riego del Alentejo–, habrá que delimitar las zonas de acción prioritaria y establecer criterios racionales para su utilización» (Presidência, 1964a, p. 483). Una vez más, la concreción de proyectos debía aguardar.

[513] Aunque la dimensión social incluida en el plan es innegable, no se puede olvidar la faceta propagandística e instrumental bastante utilizada por el Estado Novo y el franquismo para, en un sentido amplio, enfatizar éxitos y disfrazar problemas.

[514] He aquí otro ejemplo de la inexistencia, en el momento de elaboración del plan, de una política bien definida. De hecho, asumiendo que durante el periodo del Plan Intercalar no iba a poder estar delimitada, hay una referencia directa a que esta debería entrar en vigor en los años del III Plan de Fomento.

[515] Una consideración semejante se aprecia también en los planes españoles. Sin embargo, la diferencia parece estribar en que mientras que en el caso portugués se contemplaba con mayor optimismo la participación de la iniciativa privada, en España se asumía que esta, en general, no estaba interesada en este tipo de inversiones, por lo que su disponibilidad era, en esta materia, limitada.

[516] Como se ha indicado en varias ocasiones, una de las principales posibilidades que este trabajo brinda es la de relacionar problemáticas existentes en una época de grandes transformaciones para Portugal y España con asuntos que siguen constituyendo desafíos hodiernos. A este respecto, la política habitacional es un excelente ejemplo. Tal como ocurría entonces, las principales ciudades portuguesas y españolas son las que siguen presentando problemas

El último capítulo integrante de la parte metropolitana del presente plan es el de la **sanidad**.[517] El plan le atribuye gran relevancia a dicho dominio, considerando que el estado de salud de la población constituía un factor primordial para el adecuado desarrollo económico nacional.[518] Particularmente, el Plan Intercalar concentra su atención en los siguientes seis aspectos cardinales de naturaleza sanitaria (Presidência, 1964a, pp. 487-511).

En primer lugar, la salud pública, que debía ser mejorada a través del desarrollo de la investigación y de la técnica,[519] de la extensión de la vacunación a toda la población[520] y de la generalización de una educación sanitaria más satisfactoria. En segundo lugar, la protección materno-infantil, base del correcto desarrollo de cualquier persona, debía ser objeto de especial atención,[521] habiendo una conexión, en este punto, con el cuidado que los niños debían recibir en los primeros años de su escolaridad. Seguidamente, el combate contra la tuberculosis, que pasaba por la difusión de unas determinadas reglas de higiene y una mejora en los tratamientos contra esta enfermedad. A continuación, la sensibilidad ante los problemas de salud mental, área en que los medios e instrumentos a utilizar debían ser incrementados para dar respuesta a los desafíos de este tipo de enfermedades. En penúltimo lugar, la asistencia hospitalaria, que, en sentido amplio, se relaciona con la voluntad de extender la red de centros médicos que Portugal poseía entonces y la necesidad de aumentar la preparación del personal sanitario en todo el país.[522] Finalmente, la asistencia social, que, contemplando la inclusión de una notable variedad de ayudas a los más necesitados (subsidios, préstamos, distribución de bienes básicos, etc.), aparece destinada, principalmente, al cuidado y atención dispensados a los menores, particularmente a aquellos con problemas de cierta severidad (ciegos, sordos, discapacitados, etc.).

5.1.3 La planificación colonial en un contexto condicionado por la guerra

La inclusión de una mayor variedad de sectores que caracteriza el Plan Intercalar de Fomento también se manifiesta en los **dominios ultramarinos** portugueses.[523] La creciente

más graves concernientes a esta materia. Entre estos, el acusado incremento de los precios de las viviendas en esas urbes (Lisboa, Madrid, Barcelona, etc.) que se ha dado en los últimos años se traduce, particularmente en determinados barrios, en una notable dificultad para que las personas con rentas más bajas se instalen allí.

[517] Algunos autores han señalado al Plan Intercalar como un punto de arranque en el planeamiento sanitario. Véase, por ejemplo, Giraldes (1984).

[518] Estos avances en materia sanitaria, al igual que los planteados para la educación, debían redundar también en el potencial productivo de la población.

[519] En el plan se exponen los servicios técnicos especializados en diferentes áreas médicas que el país tenía entonces. Estas pueden consultarse en las páginas 487 y 488.

[520] El plan enumera y explica brevemente las enfermedades que era perentorio combatir en aquella época, así como las que, gracias a las campañas sanitarias habilitadas, ya habían sido erradicadas. Como se puede observar, las áreas rurales también atraían, de forma particular, la atención de los planificadores: bajo la denominación de «otras endemias rurales», los problemas sanitarios característicos de estas regiones figuran abordados individualmente.

[521] Sobre esta cuestión, el plan indica que la mortalidad infantil era aún bastante elevada en el Portugal de la época. El apropiado cuidado del niño al inicio de su vida constituía, pues, una meta que se debía alcanzar.

[522] De forma semejante a lo que se indicaba en el capítulo referente a la educación, la exposición de las necesidades es aquí muy parecida: como se verifica a partir de la página 499 del plan, se pone el foco sobre los medios materiales (hospitales, camas, etc.) y sobre los relativos a la formación de los profesionales de esta área.

[523] Sobre estos asuntos (sectores incluidos, financiación, proyectos, etc), véase en SGA/AHPE, STPC.C-PL.1.7.

complejidad que los planes de la nación pasaron a adquirir tuvo unos efectos patentes en los territorios coloniales que el país tenía diseminados en África y Asia.[524]

Para su estudio, nos inclinamos por adoptar una estructura semejante a la seguida con anterioridad, dividiendo estas posesiones portuguesas en tres conjuntos: en primer lugar, los tres pequeños territorios africanos (Cabo Verde, Guinea y Santo Tomé y Príncipe); en segundo lugar, las dos grandes colonias de este continente (Angola y Mozambique) y, en tercer lugar, las modestas posesiones mantenidas en Asia (Estado de la India, Macao y Timor).[525]

Exceptuando el singularísimo caso del Estado de la India, los grupos en que se dividen todas las inversiones efectuadas en estos territorios son casi coincidentes entre las colonias. Independientemente de elementos como el tamaño, la población o la estructura productiva de cada provincia, todas ellas llevan asociadas inversiones que, en general, se encuadran en las mismas categorías. Ahora bien, los volúmenes de inversión sí varían de forma notable de unos territorios a otros, oscilando entre los modestos montantes de las colonias más pequeñas hasta las destacadas partidas destinadas a, por ejemplo, Angola. Además, es necesario recordar que, a pesar de la mayor complejidad y ambición que los proyectos coloniales presentan, el tratamiento de estos en el plan es, en general, bastante más modesto que el que se dispensa al Portugal metropolitano, siendo esta distancia aún más acusada en el caso de las colonias de menor entidad.[526]

Los nueve dominios que forman parte de las inversiones ultramarinas son los que se indican a continuación: conocimiento científico del territorio y de las poblaciones, investigación científica y estudios de base; agricultura, silvicultura y ganadería; pesca; energía; industria; transportes y comunicaciones; turismo; vivienda y mejoras locales y, por último, promoción social. Salta a la vista que la amalgama de ámbitos económicos es ahora mucho más diversa. Así, se contemplan sectores más tradicionales, tales como la agricultura y la pesca, y, simultáneamente, otros novedosos para las posesiones coloniales, tales como el turismo, o, en lo que atañe a la dimensión social, las políticas de vivienda.

El **primer grupo** de colonias indicado, conformado por los territorios africanos de Cabo Verde, Guinea y Santo Tomé y Príncipe, posee los siguientes aspectos dignos de destacar.

[524] Recordemos que el Plan Intercalar coincide temporalmente con la guerra colonial. Quizá comprendiendo la importancia que se le atribuía en Portugal al mantenimiento de las colonias se entiendan mejor algunos de los aspectos incluidos en el programa. Sobre la evolución de la guerra, véase Pinto (2001). Asimismo, en la obra de Leitão (2007) también se proporcionan reflexiones de interés acerca de la economía imperial, haciendo alusiones a los propios planes de fomento. Además, para conocer mejor la importancia económica de las colonias durante los años sesenta, puede consultarse el trabajo de Rocha (1977).

[525] El sexto capítulo del plan en su dimensión imperial, es decir, el correspondiente al Estado de la India, es sumamente singular. De hecho, contiene únicamente dos brevísimos párrafos. Esto es debido a que, a causa de la situación de inestabilidad existente allí, los planificadores portugueses optaron por no programar ninguna inversión para esta colonia.

[526] No obstante, es justo indicar que, pese a la parquedad que caracteriza el tratamiento de los proyectos coloniales, cada territorio va acompañado de unos epígrafes preliminares en que se traza un marco general de su realidad económica, presentando diversos elementos relacionados con ellos (medio, infraestructuras, estructura económica, etc.). Esta información ayuda a tener una visión relativamente rica de cada una de las colonias.

En cuanto a las actividades primarias relacionadas con estas colonias, el archipiélago de Cabo Verde tiene dos rasgos que lo singularizan en comparación con las otras dos colonias. Por un lado, se traza un retrato sumamente pesimista de las potencialidades agrícolas de esta provincia. No es habitual que en los planes se encuentren caracterizaciones tan negativas de las posibilidades económicas de los territorios integrantes del amplio espacio portugués, pero, en este caso, se resaltan las limitadas posibilidades agrícolas, lo que se justifica por las características climáticas, pluviométricas y orográficas del archipiélago. Por otro lado, llama la atención el elevado volumen inversor destinado a la pesca en esta colonia, lo que nos hace pensar que Cabo Verde, debido a su localización insular en el océano Atlántico, podía estar llamada a desempeñar un importante papel como centro pesquero. En lo que atañe a las otras dos colonias, semeja que las esperanzas vertidas sobre las posibilidades piscatorias existentes eran más limitadas (Presidência, 1964b, pp. 92-94 y pp. 125-126, respectivamente), constatándose que la mejora técnica e instrumental era una necesidad inaplazable para el mayor dinamismo de estas actividades en ambos territorios.

Otro sector que adquiere un peso muy notable en las tres colonias (especialmente en Cabo Verde) es el de los transportes y comunicaciones. Adoptando la división tradicional entre transportes por carretera, marítimos y aéreos, cada territorio tenía diferentes necesidades.[527] En los casos de Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe, el carácter insular de ambos archipiélagos explica que los transportes marítimo y aéreo adquieran una relevancia tan significativa, ya no solo para conectar estos territorios con otros países, sino también, dentro de la lógica imperialista del Estado Novo, para unir, de forma más ágil y satisfactoria, las colonias con la metrópoli. Asimismo, en determinados proyectos (construcción de aeropuertos, por ejemplo) hay una continuidad con respecto a obras ya iniciadas con anterioridad. Finalmente, en el campo de las telecomunicaciones se advierte una voluntad de, en consonancia con lo indicado para los transportes, relanzar y apuntalar las conexiones (telefónicas, telegráficas, etc.) en un contexto histórico de fuerte desarrollo de estas tecnologías. A este respecto, cabe recordar que la propia metrópoli también se enfrentaba a desafíos de esta naturaleza.

Frente a la relevancia atribuida a los transportes y las comunicaciones, el turismo es un sector ausente en esta tríada ultramarina. No hay ninguna explicación particular de esta omisión, pero se infiere que, dado el limitado desarrollo que estas colonias tenían, no se consideró oportuno ni factible orientar inversiones a la actividad turística, optando, por ende, por distribuir los recursos existentes hacia otros ámbitos prioritarios.

La promoción social sobresale en cuanto a su peso y significado en el ámbito colonial portugués. Estando subdividido en los campos de la educación, la sanidad y asistencia y la radiodifusión, este sector constituye un buen ejemplo de la superior orientación social que el Plan Intercalar exhibe con respecto a sus predecesores. En materia educativa, no se advierten grandes diferencias entre los objetivos fijados para las tres colonias, poniéndose el foco sobre la educación primaria y también sobre las posibilidades existentes para alfabetizar a la población adulta. Adicionalmente, se incide en la necesidad de potenciar la enseñanza técnica,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

[527] El ferrocarril únicamente está presente en Angola y Mozambique.

dando continuidad, así, a una preferencia ya mostrada en los otros dos planes. Por su parte, la política de sanidad y asistencia es muy semejante en Cabo Verde y Guinea y, en cambio, más limitada en Santo Tomé y Príncipe. Más allá de las inversiones relacionadas con la construcción y mejora de centros hospitalarios y con el material sanitario, la serie de objetivos que se advierten en las dos primeras colonias es notablemente ambiciosa. Particularmente, destaca la necesidad de combatir enfermedades que, siendo desconocidas en la metrópoli, estaban bastante generalizadas en estos territorios africanos y, dependiendo del caso, golpeaban, de forma más o menos severa, a los habitantes de estos lugares. Por último, las partidas más exiguas están destinadas a la radiodifusión. La parquedad es la marca caracterizadora de esta, pues no se proporciona apenas información sobre los proyectos a ejecutar.

Dando continuidad a una hegemonía que ya se hallaba en los dos primeros planes lusos, **Angola** y **Mozambique** son las dos colonias más destacadas del Plan Intercalar de Fomento, siendo la primera la más descollante. Aunque no existe una correspondencia plena en la distribución de las inversiones entre ambos territorios, hay que indicar que las dos colonias son las únicas que llevan asociadas inversiones pertenecientes a todos los capítulos del plan económico. Además, los montantes destinados a estos dos territorios son, en la práctica totalidad de los casos, más elevados que los que se orientan hacia las restantes colonias.[528]

En el capítulo referente al conocimiento científico del territorio y de las poblaciones, la investigación científica y los estudios de base, es muy llamativo el peso que Angola posee en la primera de las áreas indicadas (el conocimiento científico del territorio). Para tener una idea de este protagonismo, resulta suficiente con indicar que la suma de las inversiones destinadas a las otras siete colonias es inferior a la mitad de la dirigida a Angola. Poseyendo una superficie de 1 250 000 km², esta era la colonia más extensa bajo soberanía portuguesa. Los trabajos encaminados a tener una mayor y mejor información de las peculiaridades del territorio angoleño proseguían una senda que, ya trazada antes, buscaba poder ejercer el control y el aprovechamiento de tan vasta colonia. No obstante, a pesar del protagonismo de Angola en este ámbito, el plan no es pródigo en la explicación de las labores a realizar. Una pista bastante expresiva del interés concentrado en esta área puede encontrarse, con todo, en la relación de metas expuestas. La primera de estas, precisamente, hace referencia al «alargamiento del reconocimiento científico del territorio, inventario de sus recursos, en especial del subsuelo y energéticos, y establecimiento de la adecuada documentación estadística, de la contabilidad nacional y de estudios económicos y sociológicos globales y sectoriales» (Presidência, 1964b, p. 149).[529]

El hecho de que Angola y Mozambique fuesen las colonias situadas en la cúspide de la jerarquía imperial lusa, no debe llevarnos a pensar que el desarrollo de ambos territorios

[528] Las únicas excepciones son el turismo en Macao, que recibe una inversión notablemente superior a la de Angola y Mozambique juntas en este sector, y la cuantía destinada a esta misma colonia asiática en el capítulo de vivienda y mejoras locales, cuyo montante es superior, en este caso, al que Mozambique recibe. En los demás capítulos, los volúmenes inversores angoleños y mozambiqueños siempre son superiores a los obtenidos por las otras colonias.
[529] Diferentemente a lo que se verifica en otras colonias, Angola era muy rica en recursos mineros. La pretensión de sacar provecho de esta riqueza minera ocupaba una posición preponderante dentro del conjunto de actividades relacionadas con el conocimiento científico del territorio angoleño.

destacase de una forma muy acentuada.[530] Ambas colonias seguían poseyendo unas economías eminentemente agrarias que, pese a contar con ciertas iniciativas que irradiaban algún dinamismo industrial, se sustentaban, principalmente, sobre el comercio de productos provenientes de las actividades primarias. En relación con estas, el esquema de actuación incluido en el plan es muy semejante entre las dos colonias. Partiendo, en ambos casos, de la necesidad de incrementar la investigación orientada hacia el sector primario, el plan traza líneas de actuación que descansan sobre el fomento de los recursos agro-silvo-pastoriles, el regadío y la repoblación, la comercialización y el almacenamiento de los productos y el crédito agrícola. Además, cabe indicar que, a diferencia de lo observado para Mozambique, Angola posee un apartado destinado a la imperiosa necesidad de aumentar la productividad de la agricultura (Presidência, 1964b, pp. 144-145). A partir del fuerte vínculo existente entre las actividades primarias y las industriales, la liberación de trabajadores del primer grupo que se orientarían hacia el segundo redundaría positivamente, de una manera conjunta, en ambos sectores.[531]

Las industrias angoleñas y mozambiqueñas también se vieron fuertemente beneficiadas por las inversiones contempladas en el Plan Intercalar. La euforia industrialista que acabó triunfando en Portugal queda reflejada, con una claridad meridiana, en el epígrafe relativo a la intensificación del proceso de industrialización:

> Cuando se considera la intensificación del proceso de industrialización como factor estratégico en el desarrollo de una economía dada, se tiene en vista no solo la introducción en esa economía de unidades de mayor grado de productividad del que es normalmente viable en la agricultura como en especial el impacto psicológico, particularmente favorable a la creación de atmósfera de crecimiento económico y a la aparición de unidades fabriles (Presidência, 1964b, p. 146).[532]

A semejanza de lo constatado para el sector primario, los programas industriales de ambas colonias son muy parecidos entre sí, habiendo una división entre las industrias extractivas y las transformadoras. En las industrias extractivas, las labores asociadas a estas se subdividen en el

[530] En la parte correspondiente a Angola, se señala el modesto nivel de desarrollo del territorio, caracterizándose su economía como «dual»: la convivencia entre un sector de subsistencia con otro netamente exportador e interrelacionado con otras economías era uno de los rasgos definidores de la colonia en la época.

[531] La economía metropolitana también estaba experimentando este proceso, tal como en España, durante la década de 1960. Los planificadores portugueses no podían ignorar este importante fenómeno económico y demográfico. No obstante, la limitadísima expansión industrial de los territorios coloniales constituía una diferencia significativa entre las mayores posibilidades de empleo existentes para un portugués metropolitano en las zonas más industriales de su país o de Europa y, en contraste, las más modestas que un portugués africano tenía para seguir un camino análogo en su continente.

[532] Esta reflexión pone de manifiesto el papel determinante atribuido a la industria como instrumento con grandes potencialidades para catapultar a una economía hacia estadios superiores de desarrollo. Además, la necesaria intervención estatal que se hallaba presente en la economía metropolitana también es extrapolada a la colonial. Partiendo de la firme convicción de que el despegue industrial en economías poco desarrolladas solo podía ser propulsado a través de la acción estatal, se abogaba por un impulso público decidido que imprimiese una mayor vitalidad a la industrialización colonial.

mejor conocimiento de los respectivos territorios a través de la confección de cartas geológicas, la obtención de agua dulce y, por último, en dos colonias con una notable riqueza minera, los trabajos encaminados a sacar provecho de esta. En lo relativo a la industria transformadora, el aspecto más significativo es el carácter poco preciso y definido que se recoge en el plan para ambos territorios. En el caso angoleño, se alude explícitamente a la necesidad de que el Estado interviniese activamente en este tipo de industrias, sin prácticamente haber referencias a estos sectores particulares. Por su parte, en Mozambique se contempla una línea aún más vaga, puesto que se señala que los proyectos debían ser estudiados y analizados con más detenimiento.

Una particularidad de estos dos territorios en el presente plan es que son las únicas colonias africanas que reciben inversiones destinadas al turismo. Siendo consideradas todas las posesiones ultramarinas en su conjunto, conviene recordar que los montantes turísticos dirigidos a Angola y Mozambique son, sin embargo, muy inferiores a aquel que Macao, la pequeña colonia asiática, lleva asignado. Empero, a pesar de haber partidas destinadas al dinamismo turístico en estos dos lugares, el tratamiento que este sector tiene en el plan es muy moderado. En el caso de Angola, el programa se limita a enumerar una serie de necesidades (construcción de alojamientos, vías de comunicación conducentes a estos, obras de saneamiento, etc.), sobre las cuales, además, la información proporcionada es muy reducida (Presidência, 1964b, p. 178). El laconismo es aún más acentuado en el turismo mozambiqueño, observando que se alude a las potencialidades de la colonia en esta materia y vinculando el fomento de este sector a un Centro de Información y Turismo (Presidência, 1964b, p. 219).[533]

Finalmente, en el campo de las inversiones sociales, los montantes consignados para Angola y Mozambique son también mucho más significativos que en el resto de las colonias. Esto es especialmente así en el capítulo de promoción social, en que casi el 90% de la inversión total tiene como destino estos dos territorios. Dentro de los subdominios incluidos en estas inversiones (vivienda, mejoras locales, educación, sanidad y asistencia y radiodifusión) no se encuentran aspectos que resulten especialmente llamativos. De hecho, si la distancia entre las necesidades imperantes en la metrópoli y las advertidas en las colonias puede ser notoria en determinados campos, en el ámbito social se constata que las estrategias son, en general, muy parecidas entre ambos espacios. A nuestro juicio, dos son los aspectos que merecen más atención. De una parte, el epígrafe que abre este apartado social en Angola revela un problema habitacional de notable gravedad, articulándose, para combatirlo, unas propuestas encaminadas a racionalizar la ocupación del territorio (o, particularmente, de determinadas zonas más pobladas) por los habitantes de la colonia (Presidência, 1964b, pp. 178-179). De otra parte, mientras Angola recibe inversiones destinadas a la radiodifusión (Presidência, 1964b, pp. 183-184), Mozambique, por razones que no se exponen, queda al margen de ellas.

El tercer y último grupo de las colonias, conformado por los dominios asiáticos de **Macao** y **Timor**, presenta notables diferencias entre los dos territorios. En este sentido, la estructura productiva de las dos colonias tiene también un reflejo claro en las inversiones incluidas en el

[533] La información facilitada es muy escasa para este sector. Es posible que su inclusión como nuevo ámbito en la planificación lusa ayude a explicar esta brevedad.

presente plan. Resaltando la notable propensión exportadora de las dos colonias (que se apoyaba entonces, especialmente en Timor, en una serie muy reducida de productos), Macao poseía un perfil más modernizado, en que el turismo era concebido como un sector con gran futuro, mientras que Timor mantenía un carácter eminentemente agrario.

La mayor industrialización de Macao lleva consigo algunas singularidades. Esta es la colonia en que se aprecia, después de Angola y Mozambique, un mayor volumen inversor en este sector, pero, al mismo tiempo, las inversiones secundarias aparecen circunscritas únicamente a las industrias transformadoras, siendo nulas las relativas a las extractivas. Además de ello, hay otros dos aspectos que individualizan la actividad industrial de Macao con respecto al resto de colonias e, incluso, a la propia metrópoli. Según se expone, Macao tenía un notable dinamismo de industrias nuevas, que habían desplazado a las más antiguas, y, adicionalmente, poseía un empresariado privado bastante dinámico (Presidência, 1964b, p. 241).[534]

Más allá del ámbito industrial, atendiendo al volumen inversor diferenciado por sectores, el turismo macaense ocupaba entonces el primer puesto, absorbiendo más de las tres cuartas partes del montante total turístico del plan.[535] Cabe indicar, con todo, que, a pesar de la importancia del apoyo público para la dinamización de este dominio, la acción privada se revelaba aquí fundamental. Finalmente, el tercer sector más sobresaliente en Macao es el de vivienda y mejoras locales. El plan no incorpora una explicación acerca de este desmedido peso, limitándose a enumerar, de forma breve, las mejoras a adoptar: abastecimiento de aguas, alcantarillado, urbanización y otros proyectos (Presidência, 1964b, pp. 248-249).

En el caso de Timor, hay dos sectores que merecen ser resaltados. De una parte, dado el carácter eminentemente agrario de la economía timorense, la política orientada a este dominio juega un papel importante en el plan.[536] A este respecto, se alude a la necesidad impostergable de aumentar la producción agrícola para satisfacer las necesidades alimentarias de la población, lo que permite conformar una idea de las estrecheces materiales que reinaban entonces en la colonia asiática. De otra parte, el segundo sector cuyo protagonismo es notable es el de promoción social. Pese a constituir un apartado bastante breve, se apela a la necesidad de imprimir mejoras significativas en los tres ámbitos habituales de esta política: educación, sanidad y asistencia y, finalmente, radiodifusión (Presidência, 1964b, p. 272).

Por último, a partir de la constatación de las divergencias observadas entre las dos colonias asiáticas, hay un sector que, atendiendo al protagonismo que posee en el Plan Intercalar, sobresale en ambos territorios: los transportes y las comunicaciones. En el caso macaense, el transporte marítimo se erige en la modalidad más importante de todas. La importancia asignada

[534] Siendo estas dos críticas usuales y recurrentes en los planes de fomento, es llamativo que el panorama industrial de Macao sea, atendiendo a estos dos aspectos, sensiblemente diferente al que reinaba en los otros territorios bajo soberanía portuguesa (incluso pudiendo considerar la metrópoli).

[535] De la página 245 a la 247 del plan, se abordan las particularidades de la política turística macaense. Llama la atención, sin embargo, que en el programa no se haga ninguna alusión a las principales procedencias de los turistas que llegaban a Macao.

[536] No obstante, el sector primario timorense solo se beneficiaba de inversiones en dos subdominios (investigación básica y fomento de los recursos agro-silvo-pastoriles). Así, aunque en términos globales la inversión primaria fuese la cuarta más elevada de todas las colonias, esta se concentraba en dos ámbitos muy particulares.

al puerto de este territorio se expone sin ambages en el plan, por considerarlo un nodo destacable en la red de puertos nacionales diseminados por el mundo.[537] En lo que atañe a Timor, no se encuentra un protagonismo tan marcado de ningún tipo de transporte sobre el resto. Aquí se destacan los obstáculos orográficos existentes en la isla, pues estos constituían un impedimento para atravesarla de un extremo a otro. Por este motivo, el transporte marítimo alrededor de la isla aparecía entonces como una alternativa a potenciar. Finalmente, el transporte aéreo, facilitado por aeropuertos y aeródromos ya construidos, ocupa también cierto peso dentro de los transportes timorenses.[538]

5.1.4 La recepción del Plan Intercalar entre los autores de la época

Durante el breve periodo correspondiente al Plan Intercalar, el debate público y académico en torno a la planificación económica continuó en Portugal. Aunque las reflexiones acometidas acerca de nuestro tema no fuesen muy abundantes, sí es posible hallar escritos dirigidos a pensar el planeamiento y, particularmente, a valorar la aplicación que se estaba dando en el país. De este modo, las revistas especializadas siguieron siendo medios importantes en la difusión de los asuntos relacionados con la planificación. En íntima relación con esta cuestión, los años sesenta tuvieron un gran significado en Portugal, puesto que durante el decenio se produjo la extinción de algunos de los títulos que habían operado en los años o décadas previos y, al mismo tiempo, se dio la aparición de otras revistas que continuaron con sus investigaciones sobre la economía portuguesa del momento. Dentro del primer grupo, relevantes publicaciones como la *Revista de Economía* (1948-1964) o la *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos* (1950-1961) dejaron de publicarse durante la década de 1960. En sentido opuesto, entre las revistas que emergieron en ese contexto, es inexcusable aludir a un título que, con el paso del tiempo, se convertiría en una de las principales publicaciones académicas portuguesas en el ámbito de las ciencias sociales: la revista *Análise Social*.[539]

Entre los autores extranjeros que nutrieron las páginas de la revista *Análise Social*, sobresalen algunos trabajos de investigadores franceses, tales como Gruson (1965) o Crozier (1965). Si la influencia ejercida por Francia en esta materia ya se arrastraba desde finales de los años cuarenta, en la década de 1960 pasaría a alcanzar una intensidad inigualable, pues la

[537] En la página 243 del plan se abordan pormenores relativos a la mejora y perfeccionamiento del puerto indicado. No nos paramos aquí a analizarlas por tratarse fundamentalmente de detalles de tipo técnico e ingenieril y no de implicaciones económicas que estas mejoras podrían acarrear.

[538] Cuando se reflexiona sobre las dificultades que la planificación económica durante los años cincuenta y sesenta del siglo XX suscitaba a Portugal, hemos insistido en que la dimensión imperial constituía un elemento limitador de una destacadísima entidad. El ejemplo particular de los transportes y comunicaciones de la distante colonia de Timor (tomando como centro la metrópoli) es muy ilustrativo en relación con ello. Las, en palabras del plan, «majestuosas montañas» de la colonia (Presidência, 1964b, p. 270) exigían esfuerzos ímprobos para articular una red de comunicaciones terrestres en el interior del territorio. Los esfuerzos de coordinación entre el Portugal metropolitano y el colonial tenían que ser, necesariamente, muy significativos.

[539] Habiendo publicado su primer número en 1963, la *Análise Social* sigue activa sesenta años más tarde. Como se indica, entre las publicaciones que vieron la luz en la década de 1960, tal vez se trate de la revista portuguesa más importante centrada en el ámbito de las ciencias sociales.

ambición y amplitud de los planes galos, concretamente el IV y el V, comportaron un destacado salto con respecto a las experiencias planificadoras que allí se habían ejecutado antes.

En el artículo de Gruson (1965) se realiza un breve repaso de la trayectoria de la planificación francesa, en algunas de sus dimensiones, desde el Plan Monnet hasta el IV Plan. El autor acomete algunas reflexiones sobre el sentido que el planeamiento tenía para la dinamización de las economías nacionales y resalta el interés que seguía despertando a mediados de los años sesenta. Así, es esclarecedor reparar en lo que este artículo expone: «el problema del planeamiento, tal como hoy se presenta al gobierno, a los administradores y a los economistas franceses, es extremadamente grave. De él depende nuestro futuro nacional, el lugar mayor o menor que Francia viniese a tomar en la evolución de la civilización occidental». Adicionalmente, realzando el cuño francés de dicho instrumento, se indica que «hace diez años, la idea francesa del planeamiento era rechazada por la mayor parte de los países. Hoy se impone, bajo las formas más diversas, a todos los países occidentales» (Gruson, 1965, pp. 101-102). Por su parte, el artículo de Crozier (1965), publicado en el mismo número de la revista, incide también en el influjo que su país había desempeñado sobre la planificación occidental. Enfatizando, tal como Gruson, el carácter supuestamente imprescindible del recurso planificador, en el texto de Crozier se indica la forma en que la planificación se organizaba en Francia y se alude al fenómeno del desarrollo regional en los planes. Aquí resulta interesante advertir paralelismos entre los casos francés y portugués, pues ambos son buenos ejemplos de países fuertemente centralizados que, en general, siguen contemplando las vías descentralizadoras con un notable recelo.[540]

En lo concerniente a los trabajos elaborados por autores nacionales, el fenómeno de la planificación aparece, con mayor o menor protagonismo, en algunos de los estudios publicados en la revista *Análise Social* desde sus inicios. Particularmente, ciñéndonos al contexto de preparación y ejecución del Plan Intercalar, sobresalen las figuras de Manuela Silva[541] y Mário Murteira.[542] En correspondencia con los dos artículos que se acaban de comentar, este último autor posee un brevísimo texto que, publicado en dicha revista en 1963, realza el valor del IV Plan francés. Adoptando un posicionamiento semejante al que se observaba en los dos autores galos abordados, Mário Murteira consideraba entonces que «pueda tal vez considerarse el caso francés como la más lograda y ambiciosa de esas experiencias [las planificaciones indicativas] y los sucesivos pasos de su desarrollo despiertan la atención de otros países europeos» (Murteira, 1963, p. 307). Posteriormente, este autor volvió a abordar el tema de la planificación en dos artículos que, publicados en 1964 y 1966, trataban, respectivamente, del papel de la industria en el proceso planificador y de la significación de la investigación científica para el

[540] El IV Plan francés (1962-1965) introdujo un amplio capítulo dedicado al desarrollo regional. Es probable que, dada la repercusión que este programa tuvo a la sazón, los planificadores portugueses prestasen especial atención a esta dimensión del plan galo y, con posterioridad, adecuándose a las necesidades particulares de Portugal, se optase por seguir esta vía en el último de los planes ejecutados.

[541] Una buena aproximación al pensamiento económico de Manuela Silva puede encontrarse en Neves (2022). Asimismo, otros aspectos de su pensamiento y trayectoria pueden verse en Rodrigues, Mendes y Alves (2022).

[542] Nacidos, respectivamente, en 1932 y 1933, Manuela Silva y Mário Murteira fueron dos de los principales economistas portugueses que desempeñaron su actividad desde finales de los años cincuenta del siglo pasado. La revista *Análise Social* fue un medio habitual de publicación para ambos.

mismo propósito. En el primer caso, que se corresponde tal vez con el texto más sustancioso, el autor se mostraba cauto acerca de las virtudes «milagrosas» de la industrialización para el desarrollo de una economía nacional. Sin negar las potencialidades de esta, el economista, partiendo de una concepción holística del término *desarrollo*, ampliaba su análisis a dominios extraeconómicos, considerando que una verdadera política de desarrollo debía incidir también en cuestiones culturales y sociales (Murteira, 1964, p. 484). Además, también se encuentran críticas usuales dirigidas a las peculiaridades de la industria portuguesa (insuficiencia de empresarios, poco espíritu de empresa, unidades productivas reducidas, etc.).[543]

El trabajo más destacado de Manuela Silva publicado en la revista *Análise Social* durante el periodo del Plan Intercalar es *Para um planeamento social*, de 1965. El título del artículo es diáfano y, atendiendo a la trayectoria vital de la autora, constituye una buena muestra de la sensibilidad social que ella siempre reivindicó en sus reflexiones económicas.[544] La insuficiencia del contenido social de los dos primeros planes de su país aparece criticada por la autora, pues:

> El progreso social (en el sentido de mayor satisfacción del nivel de vida de los individuos) no adviene automáticamente de la asociación del capital (inversión) con el avance técnico. Entre los dos términos de la ecuación, actúa un juego de fuerzas bien complejas, muchas de las cuales se definen en el campo social (Silva, 1965, p. 281).

Como se puede observar, Manuela Silva apela a las potencialidades de la planificación y a sus virtudes para abordar problemáticas de índole social, mientras que, de forma paralela, también presenta algunos de los obstáculos consustanciales a este tipo de planificación. Por último, en lo relativo a la práctica planificadora portuguesa, aun reconociendo los avances que el Plan Intercalar llevaba consigo, la autora consideraba entonces que esta debía ser más ambiciosa, siendo deseable profundizar, por ende, en la línea social de la planificación (Silva, 1965, pp. 291-294).

Juntamente con la significación de la publicación *Análise Social*, hay que tener en cuenta la irrupción de otro nuevo título en el panorama de las revistas científicas portuguesas de la época: la revista *Estudos eborenses*, que, aparecida a mediados de la década de 1960, acabaría por renombrarse *Economia e Sociologia. Estudos eborenses*. Esta contribuyó a avivar los debates sobre diferentes cuestiones relacionadas con la economía portuguesa.[545] Entre estas, la

[543] Mário Murteira también dirige una crítica hacia el modelo industrialista propugnado por los dos primeros planes de fomento, que, en su visión, no fue coherente. Sin desarrollar mucho más esta cuestión, el autor reconoce, con todo, los progresos operados con el Plan Intercalar, que, a su juicio, habían redundado positivamente sobre la línea industrialista que el país estaba trazando.

[544] Entroncando con esta sensibilidad de Manuela Silva, cuya inspiración cristiana es bien conocida, el artículo de Ferreira (2019) posee un notable interés porque cruza la dimensión religiosa identificada con algunos autores portugueses de la época con la problemática del desarrollo económico nacional.

[545] El segundo número de esta publicación deslizó su mirada hacia la planificación española, incluyendo tres estudios sobre el tema del economista vasco Demetrio Iparraguirre.

planificación también ocupó su lugar. Así, en los primeros números de la revista, que coincidieron con el periodo de ejecución del Plan Intercalar, se hallan algunos trabajos notables. Uno de los textos con más enjundia es el del economista Pintado (1966) sobre el desarrollo y la industrialización. En este trabajo se aborda por enésima vez el fenómeno de los procesos industrializadores como vía necesaria para el desarrollo económico conjunto. Se advierte, asimismo, que el autor estaba familiarizado con las disquisiciones académicas entre los partidarios del crecimiento equilibrado y el desequilibrado, pareciendo traslucir, en su propuesta, la factibilidad de un punto intermedio entre ambas vías (Pintado, 1966, p. 85). En el artículo también se halla una reflexión de sumo interés en que se pone de manifiesto que la labor planificadora siempre trasciende el mero dominio económico, máxime si cabe en el seno de un régimen no democrático.[546]

5.2 El tercer plan de fomento (1968-1973)

El último plan ejecutado en su totalidad durante el Estado Novo constituye el programa económico más avanzado, rico y completo que este régimen puso en práctica a lo largo de su dilatada existencia. Con una duración sexenal, tal como la que habían tenido el I y el II Plan, el presente programa debe contemplarse íntimamente vinculado a su predecesor.

Las periodizaciones económicas no suelen encontrar una correspondencia perfecta en las fases políticas que se suceden. No obstante, pese a no haber una coincidencia absoluta, escasos meses después de que el III Plan entrase en vigor, se produjo en Portugal uno de los cambios más notorios de la historia del Estado Novo. A diferencia de lo ocurrido en España, país en que la dictadura llegó a su fin con la desaparición de Franco, Oliveira Salazar no formaría parte del régimen que él había moldeado hasta sus postrimerías. A inicios del otoño de 1968, Marcelo Caetano,[547] figura fiel al líder del Estado Novo desde los primeros compases de la dictadura, tomó el relevo de Salazar, con motivo de los problemas de salud de este, manteniéndose en el poder hasta abril de 1974, cuando se produjo la caída del Estado Novo.[548]

En el plano económico, la época marcelista continuó la tendencia ya observada en los años previos. Sin iniciarse una regresión hacia posiciones intervencionistas extremas ni, en sentido contrario, operarse una transformación abrupta que equiparase el modelo económico portugués al de otros países de la Europa occidental, Caetano siguió, en esencia, la senda heredada de su antecesor.[549] Entre los rasgos que, a nuestro parecer, deben ser subrayados de la etapa

[546] Las luchas de poder en el seno de los regímenes son, a este respecto, ejemplos paradigmáticos. La capacidad para ejercer más o menos presión para obtener beneficios o favores coadyuvantes para los intereses de uno (no solo individualmente, sino también desde el punto de vista grupal) se revela, pues, un aspecto determinante en la confección de los programas económicos.

[547] En González-Fernández (2016) se abordan conjuntamente las figuras de Caetano y López Rodó. Para conocer más acerca de la trayectoria vital de ambos y de sus afinidades ideológicas, consúltese dicho texto.

[548] Para una visión general de la época del marcelismo, véase Pinto (2019).

[549] Es habitual que se hable de una «Primavera marcelista», particularmente aplicada a los primeros años en que Caetano desempeñó el papel de nuevo líder del Estado Novo. Ello es debido a que, inicialmente, la defenestración forzosa de Salazar suscitó ciertas esperanzas tendentes a imaginar un porvenir más abierto y liberalizado para el

marcelista, el mantenimiento férreo del imperio y la mayor apertura económica, particularmente comercial, experimentada por la economía nacional sobresalen de forma incuestionable.

Dando continuidad al escenario bélico existente desde los años del Segundo Plan de Fomento, la defensa numantina del imperio derivó en la prolongación de una guerra cuyo término no se barruntaba y que siguió generando enormes desafíos políticos y económicos al Estado Novo. Por su parte, atendiendo a la apertura económica, aunque Portugal había sido miembro fundador de la EFTA, las aproximaciones al otro gran bloque europeo, la CEE, desembocaron en la firma de un Acuerdo de Comercio Libre con esta última entidad durante los años del III Plan. El proceso de integración de la economía nacional en el espacio europeo inició, por tanto, un nuevo ciclo a inicios de la década de 1970.[550]

5.2.1 El punto de partida del III Plan de Fomento

Aunque la estructura seguida guarde semejanzas con la observada en el Plan Intercalar, el III Plan portugués presenta algunas particularidades. Si bien la tradicional división entre el Portugal metropolitano y el colonial es mantenida, la peculiaridad más descollante a este respecto es la extensión que cada parte ocupa en el plan. Así, los dos espacios conformadores del país en aquel entonces son merecedores de dos volúmenes cada uno. Es decir, las partes metropolitana y colonial suman, en total, cuatro volúmenes, dando lugar a un vasto programa económico que supera las 2 000 páginas.[551] A modo preliminar, cabe indicar que, en el ámbito metropolitano, los rasgos característicos de más singularidad se relacionan con la nómina de capítulos que antecede a los programas sectoriales, que es más amplia que en los anteriores planes, y con la planificación regional, que, como muestra de su significación en este plan, lleva asociada un bloque independiente; por su parte, la especificidad más significativa del área colonial tiene que ver con la lista de sectores incluidos en ella, pues, en armonía con la diversidad y heterogeneidad encontrada en el Plan Intercalar, se ofrece una serie mucho más ambiciosa que la advertida en los dos primeros planes.

En consonancia con el progresivo enriquecimiento de la planificación nacional, una de las características definidoras de tal proceso se relaciona con la continua evolución que los organismos planificadores conocieron en el país. Dando continuidad a las dos entidades que se habían habilitado durante el periodo de ejecución del Plan Intercalar, el Secretariado Técnico de la Presidencia del Consejo (STPC) y la Comisión Interministerial de Planeamiento e

país. Con todo, en la pugna entre permanencias y mutaciones, la imagen general del quinquenio marcelista muestra que las primeras acabarían por debelar a las segundas.

[550] El proceso seguido por Portugal hasta la firma de dicho acuerdo estuvo jalonado por una serie de dudas y reservas acerca de la conveniencia de que el país se aproximase a la CEE. Para conocer mejor el contexto, partiendo desde inicios de la década de 1960, consúltese Leitão (2007). Asimismo, Lopes (2004, pp. 119-120) explica las características esenciales del nuevo acuerdo y pone de manifiesto cómo el acercamiento a la CEE suscitó el rechazo explícito de ciertos sectores del Estado Novo. Según estas posturas, la opción europea redundaría negativamente en la soberanía portuguesa, ya que el país, situado en una posición de debilidad, pasaría a estar sometido a los propósitos e intereses de otras economías europeas más poderosas.

[551] Para conocer más acerca de la confección y diseño del más ambicioso de los programas aplicados por el Estado Novo, véanse los distintos documentos incluidos en SGA/AHPE, STPC.C-PL.2.1.

Integración (CIPIE), la novedad más notable del III Plan es la ampliación del número de grupos de trabajo diseñados para configurar el programa económico. Estos grupos, que eran los equivalentes a las ponencias y comisiones españolas, ascendieron a veinte solo en el ámbito metropolitano.[552] Entre los veinte grupos existentes en el III Plan, es conveniente realzar el significado de dos que emergieron en el presente programa: un grupo de trabajo centrado en la coordinación de la defensa, que, indudablemente, debe ser entendido en relación con el grave contexto bélico que el país estaba experimentando entonces y un grupo ocupado de los estudios de planificación regional, lo que constituye un indicio del protagonismo que esta materia adquirió en el III plan.

La **introducción general**, común para el Portugal metropolitano y el colonial, que inaugura el III Plan es, tal como se veía para el Plan Intercalar, un punto de partida para la comprensión del programa mucho más fecundo que el observado para los dos primeros planes lusos.

Después de la breve exposición de la evolución planificadora en el país durante el Estado Novo, en que los programas ejecutados aparecen sucintamente referenciados,[553] y de presentar, también de forma sumaria, los trabajos que condujeron a la confección del presente plan, se exponen las características y objetivos más importantes de este (Presidência, 1968a, pp. 36-44). El aspecto que más descuella es el relativo a la irrenunciable voluntad de consolidar un espacio económico nacional en todos los territorios en que Portugal ejercía soberanía. Esta pretensión, cuyo contenido se había delimitado a comienzos de la década, durante la aplicación del II Plan, colisionaba directamente con el desarrollo de la guerra colonial, que entorpecía y dificultaba el control efectivo y absoluto de estos territorios. Es decir, el afán por cohesionar la economía nacional en su totalidad tropezaba con los descalabros que el grave problema colonial comportaba para el Estado Novo.

Además del mantenimiento del imperio, el III Plan explicita tres objetivos principales que debían orientar la aplicación del programa: la aceleración del incremento del producto nacional, la redistribución de la renta y la corrección de los desequilibrios regionales.[554] El objetivo de crecimiento había estado presente ya desde el primero de los cuatro planes y la redistribución de la renta había cobrado fuerza en el Plan Intercalar. La verdadera novedad, por tanto, es la asunción explícita de desear corregir los desequilibrios regionales existentes en el país, particularmente en el Portugal metropolitano. Atendiendo, pues, a esta tríada de fines

[552] El detalle de los grupos establecidos y sus nombres puede verse en la página 32 del III Plan.

[553] En este sentido, no solo se hace referencia a los programas previos, sino que Portugal es presentado como pionero en las experiencias programadoras, considerando la Ley de Reconstitución Económica de 1935 como el punto de partida de la planificación en el país y precedente de los planes de fomento. En palabras literales del texto, «el primer intento de programación fue representado, como se dijo, por la Ley de Reconstitución Económica (Ley n.º 1 914 de 24 de mayo de 1935), mucho antes de que los países del Occidente europeo iniciasen sus experiencias de planeamiento» (Presidência, 1968a, p. 25).

[554] El plan indica que la inclusión de tres fines principales no es óbice para establecer una jerarquía entre estos. Así, según se observa en él (Presidência, 1968a, pp. 38-39), el primero de los objetivos, la aceleración del ritmo de incremento del producto nacional, es el que prima sobre el resto. La deseabilidad de *crecer*, por tanto, se mantenía intacta, pues existía el convencimiento de que el modelo de desarrollo económico y social propugnado tenía que estar apoyado sobre un crecimiento continuo de la producción nacional.

esenciales, es posible concluir que en el final de las etapas planificadoras ibéricas había, a este respecto, una plena correspondencia entre los dos modelos estudiados.

Dentro de la parte introductoria del III Plan, hay otro aspecto que merece ser destacado: la obligatoriedad impuesta de proceder a una revisión de su aplicación en 1971, esto es, en la mitad del periodo del programa. A partir de lo que se justifica, todo indica que las incertezas y dificultades de diversa índole (técnicas, económicas, etc.) exigían que se obrase de este modo. Como consecuencia de ello, hay determinadas programaciones, particularmente las concernientes a algunas inversiones privadas, que se limitan solo a los tres primeros años de ejecución del plan. Cabe concluir indicando que, en esta elección, el plan parece aludir veladamente a los imponderables generados, especialmente, por la guerra colonial, pudiendo añadir, tal vez, los relacionados con los masivos movimientos migratorios que se estaban operando en el país. No obstante, considerando lo que se refleja en el texto, resulta difícil averiguar el verdadero sentido de tal opción, no siendo posible sortear, por tanto, el terreno de la conjetura.

5.2.2 La profundidad analítica de la realidad económica metropolitana

Una de las diferencias centrales entre las partes metropolitana y colonial consiste en la inclusión, en el primero de estos ámbitos, de una serie de capítulos que, subsumidos en el vastísimo bloque de la **programación global**, proporcionan una amplia caracterización de la situación económica del Portugal europeo (continente e islas). Siguiendo la pista ya trazada por el Plan Intercalar e incorporando nuevos aspectos a los ya introducidos en este, el III Plan posee seis capítulos que se ocupan de los siguientes temas: proyecciones del desarrollo económico y social para 1968-1973, financiación, comercio exterior, empleo y política social, productividad y, finalmente, sector público y reforma administrativa. Existe una correspondencia entre ambos planes en lo que atañe a tres de los temas enumerados (proyecciones del desarrollo, financiación y empleo y política social) y, adicionalmente, se incorporan tres nuevos capítulos (comercio exterior, productividad y sector público y reforma administrativa). Aunque los asuntos abordados en esta tríada habían sido parcialmente tratados en los planes previos, el grado de pormenor era, con todo, notablemente inferior.[555]

El capítulo que se corresponde con las **proyecciones de desarrollo económico y social** para el periodo del plan se limita a incluir, como ya lo había hecho el Plan Intercalar, ciertos pronósticos de algunas de las principales variables macroeconómicas de la economía portuguesa.[556]

[555] A continuación, se abordan los seis puntos que integran el primer bloque del III Plan de Fomento. Nos guiamos, por tanto, por el orden y la estructura adoptados por el programa desde la página 61.

[556] Insistimos en que la contabilización de dicho crecimiento ya ha sido profusamente explorada y, en la actualidad, las investigaciones acometidas por los historiadores económicos hasta el presente se complementan también con la información cuantitativa que determinados organismos, tales como los bancos nacionales o los Institutos de Estadística de ambos países, ponen a disposición. La obra de Amaral (2019) facilita interesante información cuantitativa vinculada a los cambios y transformaciones de más entidad de la época.

En consonancia con lo que se comentaba para el plan predecesor, el capítulo correspondiente a la **financiación** adquiere en el III Plan unas dimensiones extraordinarias.[557] El capítulo ofrece un análisis minucioso de las posibilidades y carencias que, en el ámbito financiero, Portugal tenía a finales de los años sesenta para la ejecución del III Plan, procediendo, tal como en el Plan Intercalar, a establecer una diferenciación entre las fuentes de financiación públicas y privadas.[558] De hecho, en el presente programa se ratifica que una de las notas distintivas de más relieve de los planes portugueses es la referente a la mayor información sobre el ahorro privado que se proporciona en comparación con España.[559] Además de lo expuesto, resulta enriquecedor que el plan realice una exposición tanto de la evolución seguida por la financiación en los años previos al III Plan como, simultáneamente, de su previsión para el sexenio de aplicación de este.[560] Asimismo, en esta parte se acomete un amplio análisis del mercado financiero portugués en el cual se exponen minuciosamente sus rasgos más relevantes en el contexto del presente programa (relación entre este mercado y el proceso de desarrollo económico en curso, competencia interbancaria nacional, diligencia en la provisión de préstamos a particulares y empresas, etc.). Finalmente, el capítulo concluye con la concreción de una serie de medidas de política financiera orientadas a los diferentes sectores productivos de la economía nacional.[561]

El tercer capítulo es el de **comercio exterior**.[562] Sin existir una correspondencia absoluta entre los rasgos que se veían en el caso español, los paralelismos entre los dos países también son muy evidentes en este campo. Entre estos, destacan las dificultades que la más intensa participación de Portugal y España en el comercio internacional ocasionaba. En este sentido, la inveterada pugna entre las posiciones más proclives al librecambismo y las más favorables a opciones proteccionistas continuaba suscitando debates sobre la senda que se debía seguir. En todo caso, en esta parte del texto se recogen críticas a la actuación del empresariado nacional en relación con sus demandas de proteccionismo. Así, por ejemplo, se señala lo siguiente:

> Los sistemas de proteccionismo aduanero, justificados, al principio, por la insuficiencia de la producción nacional y por la escasez del mercado interno, se convirtieron muchas veces en facilidades al espíritu rutinero de ciertos empresarios, más interesados en disfrutar de los beneficios permitidos por esas limitaciones a la competencia de productos extranjeros que en modernizar sus

[557] Repárese en que el capítulo en cuestión tiene más de 200 páginas (!).
[558] Tal como se veía en los planes españoles, el recurso a la financiación externa es resaltado ya al inicio del capítulo. Así, reconociendo las limitaciones que el país tenía en la época para acometer un programa económico tan ambicioso, se apelaba a la necesidad de complementarlo con la penetración de capital foráneo.
[559] Esta es una diferencia importante entre los planes de los dos países: si bien es posible tener un conocimiento amplio en lo que atañe a la financiación pública de los diferentes planes, la información relativa a las fuentes privadas es más rica en el caso portugués.
[560] Para un conocimiento de la trayectoria seguida hasta el inicio del III Plan, véase a partir de la página 92 del programa; por su parte, para ver las proyecciones, léase desde la página 114 de este.
[561] Consúltese a partir de la página 242 del plan. Esta interesante dimensión de la política financiera portuguesa pone de manifiesto las singularidades que cada sector poseía.
[562] Afonso y Aguiar (2005) proporcionan un interesante estudio sobre el papel del comercio exterior en el desarrollo económico portugués, otorgando especial énfasis a la segunda mitad del siglo pasado.

> procesos de fabricación con vistas al aumento de la productividad y a la incursión en los mercados externos (Presidência, 1968a, p. 298).

Tal como es sabido, Portugal se había integrado en el bloque comercial de la EFTA liderado por Gran Bretaña y, paralelamente, el país pretendía robustecer el denominado «Espacio Económico Portugués», esto es, el área comercial conformada por la metrópoli y los territorios coloniales. Aunque actualmente no se discute el papel que la participación en la EFTA jugó en el proceso de expansión del comercio exterior nacional (Leitão, 2007), el III Plan exhibe las insuficiencias que esta integración presentaba, considerando que, a pesar de los beneficios que reportaba para la economía nacional, Portugal podría sacar un provecho superior de ello. No suscita extrañeza, en relación con esta cuestión, que la pretensión de adquirir una mayor presencia en el comercio internacional estuviese fuertemente relacionada con el objetivo de afianzar el espacio económico en todos los territorios en que Portugal ejercía su soberanía. La consecución de una potencia comercial superior pasaba, por tanto, por la necesaria cohesión interna que, particularmente en el terreno comercial, el país buscaba.[563]

Dentro del capítulo de comercio exterior, se abordan también las medidas de política comercial articuladas para el III Plan.[564] Como se aprecia, los problemas advertidos aquí son muy diversos: escasa especialización, unidades productivas de exiguo tamaño, equipamiento obsoleto, técnicas productivas arcaicas, etc. Entre la amplia lista de propuestas encaminadas a mejorar la posición de Portugal en este campo, hay un aspecto que, a nuestro parecer, debe ser subrayado. A pesar de la retórica a favor del mayor protagonismo del mercado, la intervención pública para conseguir tal objetivo debía seguir siendo muy intensa.[565] Así, el plan opta por mantener prácticas con notorio arraigo, tales como la provisión de crédito barato a empresas exportadoras, el tratamiento fiscal favorable para estas o, por ejemplo, la preservación de cierta protección aduanera. Asimismo, se advierten otras actuaciones que habían conocido una intensificación muy destacada en el contexto de los planes de fomento/desarrollo estudiados (preocupación por la mejora del capital humano de las empresas más orientadas hacia la

[563] De hecho, en otra parte de este capítulo se alude expresamente a este problema y se presenta como un obstáculo marcadamente serio para el desarrollo global de Portugal. Así, «la parcelación del espacio portugués por múltiples regiones geográficas, que ocasiona débil densidad de las relaciones económicas de algunos territorios con la metrópoli y, sobre todo, de las provincias entre sí» (Presidência, 1968a, p. 314) exigía que se articulasen medidas tendentes a fortalecer dicha área para dotarla de una mayor interconexión interna.

[564] Antes de la enumeración de tales medidas, el plan incorpora una breve exposición de la estructura comercial portuguesa de la época. Esta revela la coexistencia de algunos cambios (menor peso relativo de las exportaciones agrarias, cierto avance de las industriales, etc.) con la pesada permanencia de las dinámicas heredadas del pasado (acentuación del déficit comercial por las elevadas necesidades de importación, escasa diversidad en la exportación de productos industriales, etc.). Para una consulta más amplia, véase a partir de la página 300 del plan.

[565] Esta contradicción recorre los planes de los dos países de principio a fin. El apelo a las virtudes del mercado como principal mecanismo de asignación de recursos aparece en la práctica condicionado y limitado por numerosas intervenciones públicas que inciden directamente sobre él. Es necesario subrayar, por ello, que, aunque los planificadores ibéricos advirtiesen claras potencialidades en el funcionamiento del mercado, se verifica simultáneamente una continua utilización de las entidades públicas para conseguir los objetivos fijados. La constatación de la posición de debilidad que Portugal y España tenían en relación con otras economías más desarrolladas ayuda a comprender la necesaria apuesta por la actuación pública que, a juicio de los planificadores, las dos economías requerían entonces.

exportación, mayor conocimiento del mercado internacional para la adopción de decisiones apropiadas, etc.).

El cuarto capítulo, que orbita en torno al tema del **empleo y política social**, desarrolla ampliamente la línea trazada en el Plan Intercalar acerca de las problemáticas de naturaleza laboral. Muy en consonancia con la mayor sensibilidad social que impregna los dos últimos planes portugueses, las cuestiones mentadas aparecen organizadas en cuatro grandes secciones: empleo y problemas del trabajo, distribución de la renta, remuneración del trabajo y protección social. Dado que el alcance de esta materia excede el observado en el plan predecesor, es conveniente realizar algunas consideraciones.[566]

Este capítulo, de patente orientación laudatoria hacia la supuesta magnificencia del régimen del Estado Novo, efectúa un retrato de los supuestos derechos poseídos por los trabajadores portugueses durante la dictadura.[567] Tal como el franquismo, el Estado Novo procuró aplicar sobre el régimen un barniz de amplia sensibilidad para con los derechos de los trabajadores que sería utilizado como un importante instrumento legitimador de las políticas laborales diseñadas. Así, las retóricas omnipresentes de dignificación de la persona, que también se manifestaron de forma ostensible en los planes, tenían en el mundo laboral un ámbito fundamental de aplicación.[568]

La primera sección se ocupa del empleo y los problemas del trabajo. La exposición inicial condensa algunas de las transformaciones más importantes que, desde el punto de vista de los cambios demográficos y los comportamientos sectoriales, el país estaba conociendo en la década de 1960. Dentro de estas, el fuerte vínculo existente entre las transformaciones sectoriales y los movimientos poblacionales adquiere un protagonismo muy notable. La altísima intensidad migratoria de la época suscitaba notorias dificultades para el ejercicio planificador, puesto que, por un lado, resultaba muy difícil llevar a cabo un registro fiable y preciso del volumen exacto de desplazamientos que se daban y, por otro, la capacidad para anticiparse y prever posibles salidas migratorias en el futuro inmediato tampoco era, dado el carácter voluble de la emigración, una tarea sencilla.[569]

Con objeto de avanzar hacia el equilibrio en el mercado laboral, el plan delimita unas líneas de actuación continuadoras de las vistas en el Plan Intercalar. El III Plan plasma la necesaria

[566] De forma semejante a lo que se indicaba para el capítulo referente a la financiación, este bloque es amplísimo. Cada uno de estos dos capítulos por separado tiene más entidad que el I Plan portugués en su conjunto.

[567] Las referencias a dos de los textos legales nucleares de la dictadura, la Constitución y el Estatuto do Trabalho Nacional, reaparecen nuevamente en este capítulo, haciendo hincapié en la amplia sensibilidad para con el trabajador que, formalmente, ambos exhibían (sobre todo el segundo de estos textos).

[568] A pesar de las continuas proclamas efectuadas por el Estado Novo de que el país estaba constituido por una comunidad intercontinental, la importante vertiente laboral y social que aquí se aborda solo se circunscribía al Portugal europeo, no encontrando un tratamiento que se le asemejase en alcance y profundidad fuera del ámbito metropolitano.

[569] En el contexto particular español, Sanz Lafuente (2009) proporciona información relevante de la emigración interna y externa durante los años sesenta y setenta. Entre otros aspectos explorados, fácilmente extensibles al caso portugués, la dificultad existente para acometer cómputos fidedignos del volumen migratorio de aquellos años constituía un obstáculo muy significativo para la elaboración de los programas económicos. La disponibilidad y la carencia de mano de obra para los diferentes sectores no son sino el anverso y reverso de la misma moneda: en un escenario de una volatilidad tan elevada, la evolución demográfica era una dimensión de primer orden.

intervención que, de acuerdo con las coordenadas ideológicas del Estado Novo, el Estado debía acometer también en el ámbito laboral, ejerciendo de árbitro e intermediario entre empresarios y trabajadores de las diversas ramas productivas. De este modo, se plantea la necesidad de que los poderes públicos orientasen, con vistas a alcanzar un mayor bien común para el conjunto de la economía nacional, las elecciones de las dos partes mentadas (empleadores y empleados). Adicionalmente, las relaciones laborales en el seno de las empresas también figuran como un eje central de esta política, procurando perpetuar, en armonía con la postura sostenida por el régimen desde sus albores, la ausencia de conflictos que pudiesen incidir negativamente sobre la estabilidad del régimen (Presidência, 1968a, pp. 351-362).

El segundo punto tratado, la distribución de la renta, exhibe una cierta heterogeneidad que, pese a ello, puede ser sintetizada en tres aspectos concretos: la exposición, de cariz eminentemente macroeconómico, de los recursos nacionales de Portugal en la época, la presentación de los niveles de participación de los sectores productivos en la riqueza del país y las posibilidades redistributivas que el Estado tenía bajo su incumbencia para atenuar la desigual distribución de la renta entre los ciudadanos portugueses. Atendiendo a la disponibilidad de recursos del país, el III Plan pone de manifiesto una problemática que el primero de los tres planes españoles ya mostraba con una claridad meridiana y que constituye un dilema complejo al que se exponen los actores partícipes en cualquier proceso planificador. Según se lee:

> Dada la limitación de los recursos disponibles, uno de los aspectos importantes del planeamiento es justamente la opción que debe tomarse para determinar el montante de los recursos que deben ser vinculados a las inversiones y aquellos que deben ser aplicados en la satisfacción de las necesidades inmediatas. Esta opción, difícil en cualquier circunstancia, reviste particular agudeza en los países, como el nuestro, donde se procura intensificar la elevación del nivel de vida de la población y, paralelamente, se torna indispensable realizar montantes de inversiones suficientes para garantizar la aceleración del ritmo de desarrollo económico (Presidência, 1968a, p. 364).

Por consiguiente, al objetivo de procurar crecer a toda costa, con el mayor ritmo de expansión que fuese posible, se unía el deseo de proporcionar unos niveles de bienestar superiores a la generalidad de la población. La dificultad residía en la elección y aplicación óptimas de los escasos recursos existentes.

El último aspecto incluido en el capítulo, el referente a las posibilidades redistributivas del Estado, también se encuentra ligado a lo que se acaba de señalar y su inclusión en el III Plan obedece, en buena medida, al carácter más social que la planificación presentaba. Según se indica, el libre funcionamiento del mercado no aseguraba una distribución satisfactoria de la renta, por lo que no era aceptable que este fuese el único mecanismo de asignación de recursos (Presidência, 1968a, p. 393). Las tradicionales virtudes atribuidas a la acción estatal por parte

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

del Estado Novo seguían intactas, aunque, habiendo alcanzado ya su madurez, la planificación lusa acentuaba, así, su inclinación social. Cabe concluir indicando que los objetivos y medidas recogidos son muy diversos, pero, pese a ello, tienen como denominador común la pretensión de combatir y atenuar las disparidades de renta que había entonces en Portugal (Presidência, 1968a, pp. 402-407).

El quinto y penúltimo capítulo conformador del primer bloque del plan se centra en la **productividad**. Este programa, tal como los anteriores, recuerda los bajos niveles de productividad que la economía portuguesa de la época presentaba.[570] Este fenómeno se relaciona, por una parte, con la amplia disponibilidad de mano de obra con baja remuneración y, por otra, con la protección aduanera. Según los planificadores, esa situación había llevado a un limitado recurso al capital y a la escasa incorporación de tecnología en las empresas. Esta combinación ponía a las unidades productivas portuguesas en una situación de debilidad competitiva internacional en el momento en que la protección se fuese suavizando y/o la mano de obra se fuese encareciendo. Asimismo, cabe recordar que durante los últimos quince/veinte años del Estado Novo, cuando los principales países capitalistas europeos estaban conociendo una notable expansión de sus economías, esa abundante mano de obra señalada en el plan abandonó en masa el país, dando lugar, como acertadamente indica Reis (2019), a una intensa exportación de una «mercancía» muy singular (designación metafórica muy expresiva utilizada por el autor), es decir, la fuerza de trabajo nacional por medio de la emigración masiva.

Habiendo notables diferencias entre los sectores productivos nacionales, se aprecia en el plan una fijación con la productividad industrial, al igual que se ha visto para España. Con el objetivo de aumentar la productividad de este ámbito de la economía lusa, el Instituto Nacional de Investigación Industrial (INII) fue, tal como había sido ya desde el II Plan de Fomento, una institución relevante que contribuyó a impulsar las investigaciones dirigidas al estudio de la productividad industrial y su mejora.[571] Además del INII, los organismos privados industriales también desempeñaron un papel importante, tanto en colaboración con el INII como de forma independiente, en los intentos de expansión de los niveles de productividad existentes en Portugal.[572]

Finalmente, en este capítulo también se enfatiza el tema de la capacitación de los trabajadores para aumentar la productividad. Esta es una preocupación que aparece

[570] Tal vez sea oportuno mencionar que, en el Portugal del Estado Novo, el mantenimiento del orden y la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores eran dos pretensiones centrales del poder político. En esta línea se sitúa la interpretación que el historiador Fernando Rosas efectúa acerca de la dilatada durabilidad del Estado Novo: la dictadura buscó articular a toda costa un modelo con cierta orientación social que, a pesar de la existencia de bajos salarios medios, asegurase el encuadramiento ordenado y sumiso de los trabajadores en la malla productiva nacional (Rosas, 2012).

[571] Además del INII, que contribuyó decisivamente a promover los estudios sobre los niveles de productividad de la economía nacional durante el Estado Novo, en las páginas 492-494 del plan se hallan otros organismos que reforzaron la labor del instituto y que ayudaron a tener un mejor conocimiento de la materia. Para conocer algunas de sus medidas, consúltense las páginas indicadas.

[572] En relación con esta cuestión, véase a partir de la página 496. La industria es, de forma incontestable, la principal protagonista de este capítulo. Por mucho que se aduzcan razones para no descuidar los restantes sectores productivos, las actividades del sector secundario ocupan una posición central.

desparramada por diversas partes del programa y que posee una conexión muy intensa con otro de los dominios integrados en el plan: la enseñanza y la investigación. Uno de los principales efectos que la existencia de una abundantísima mano de obra eminentemente agraria suscitaba era la escasez de trabajadores especializados, particularmente aquellos que se requerían para los trabajos industriales más cualificados. Estas carencias formativas generaban serios desequilibrios en el mercado nacional y obstruían las posibilidades de expansión y crecimiento de la productividad de los trabajadores portugueses. Para atajar estas insuficiencias, el plan invoca la acción de ciertos organismos como el Ministerio de Educación Nacional o el Servicio Nacional de Empleo.

En sexto y último lugar, el capítulo que cierra el bloque de la Programación global se denomina **Sector público y reforma administrativa**. Oscilando entre los marcos de la Teoría del Estado y el Derecho administrativo, este capítulo constituye un buen ejemplo del alcance de los planes que se están analizando, cuyo contenido rebasa holgadamente las fronteras socioeconómicas. Aquí se presentan una serie de problemas que, en la época, limitaban la eficiencia de las actuaciones públicas en Portugal. Entre las insuficiencias que se exponen, se destaca la pobreza del capital humano, en general, y, en particular, la de los trabajadores públicos. Se consideraba que la deficitaria formación que los trabajadores públicos poseían incidía muy negativamente en el buen funcionamiento de la Administración. Por ello, se creía necesario mejorar la distribución entre categorías y niveles de la Administración, fortaleciendo especialmente los niveles que exigían una mejor cualificación con el objetivo de ser capaces de dar respuesta a la creciente complejidad existente. De hecho, esta preocupación por aumentar la cantidad y calidad de los trabajadores de las altas posiciones de la Administración es, en última instancia, una de las principales razones de ser de la inclusión de este capítulo.[573]

En este punto también se hace un repaso de las principales reformas que, en este campo, el país había adoptado durante, *grosso modo*, los quince años previos al III Plan.[574] En el epígrafe más significativo, el relacionado con las medidas a ejecutar en el contexto del plan, se disponen tres grandes líneas de actuación centradas en, respectivamente, los órganos de reforma, el factor humano y la organización y funcionamiento de la Administración (Presidência, 1968a, pp. 528-531). El primer dominio delimita unas sucintas directrices referentes a las entidades encargadas de la reforma administrativa propugnada que, en esencia, pretendían un mejor desempeño de estas. Las medidas relativas al factor humano se centran en propuestas encaminadas a perfeccionar la formación de los trabajadores públicos a través de la adopción y aplicación de diferentes estrategias (cursos, estancias de estos empleados en centros especializados, elaboración de publicaciones escritas, etc.). En cuanto a la organización y funcionamiento de la Administración, las directrices son bastante genéricas, apuntando aspectos y recomendaciones como la simplificación burocrática, la elaboración de nuevos preceptos

[573] En ocasiones, los planes incorporan unas consideraciones acentuadamente hiperbólicas e hilarantes. Así, en relación con los necesarios cambios que el sector público debía intensificar, la reforma administrativa debía ser «precedida y acompañada –junto a los dirigentes, los funcionarios y el público–, de una campaña de preparación psicológica [(!)], tendente a crear un estado de espíritu de receptividad hacia las providencias a adoptar» (Presidência, 1968a, p. 519).

[574] Para consultar la lista de decretos expuestos, véase a partir de la página 520 del plan.

administrativos y la realización de estudios conducentes a la mejora del funcionamiento del sector público portugués.

5.2.3 La planificación integral metropolitana en su estadio más avanzado

El segundo de los bloques conformadores del III Plan de Fomento se corresponde con el núcleo del plan, es decir, el conjunto de sectores económicos que lo integran en su parte metropolitana. Teniendo en consideración que el vínculo temático y organizativo existente entre el presente plan y el precedente es muy evidente, el estudio de este programa en su dimensión sectorial se estructura en tres apartados diferentes: en primer lugar, se abordan los capítulos que poseen rasgos novedosos atendiendo a la planificación portuguesa en su conjunto; seguidamente, se analizan los sectores que, de acuerdo con la declaración de intenciones del propio plan, son tenidos como prioritarios y, finalmente, se acomete una consideración del sector secundario con motivo de la alta significación conferida a él por el plan.

En el apartado relativo a los **capítulos novedosos**, el primer tema que llama la atención se ocupa de las **mejoras rurales**.[575] Desde el punto de vista de sus preocupaciones y objetivos, cabe subrayar que no se hallan aquí unas líneas de actuación totalmente desconocidas hasta entonces por los planes portugueses. La verdadera alteración, pues, proviene del diseño de un capítulo independiente consagrado a este tema.[576]

El principal rasgo distintivo de este capítulo es la mayor variedad de acciones contempladas para el rural portugués. Dentro de él, adquiere mucha relevancia el tema de las disparidades regionales y la voluntad, por lo menos sobre el papel, de tratar de corregirlas en la medida de lo posible. Tal corrección, como es obvio, debería realizarse a través de la mejora de equipamientos y servicios en las zonas rurales al objeto de reducir la distancia existente con las ciudades.[577] La lista de nuevos aspectos enumerados es relativamente amplia y variada, penetrando de lleno en asuntos también tratados en otras partes del plan (construcción de centros de salud, programas industrializadores, potenciación de alojamientos turísticos, etc.). Con todo, la voluntad de diversificar y ampliar las acciones en el mundo rural queda, en gran medida, en el terreno de la indefinición. Así, cuando se analizan las partidas recogidas en el plan destinadas a financiar las mejoras propuestas, en realidad lo que se observa es que permanecen los dominios tradicionales como objetos fundamentales de financiación (electrificación, abastecimiento de agua y vías de comunicación rurales). Otras propuestas carecen de partidas de inversión destinadas a atenderlas. En síntesis, la tríada citada,

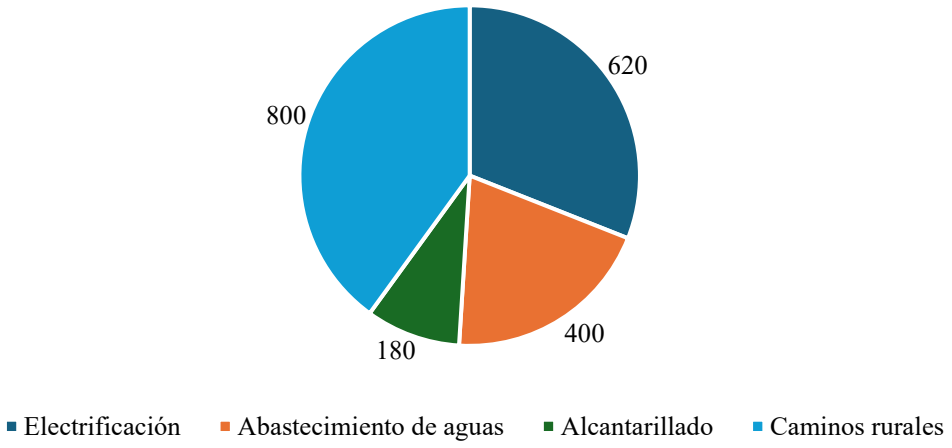
[575] El tratamiento y desarrollo que los capítulos «novedosos» conocieron en el último plan portugués fueron bastante modestos.

[576] Aunque solo sea en el plano formal, la mera inclusión de un capítulo dedicado al mundo rural en un contexto en que la urbanización avanzaba en Portugal a ritmos imparables es una muestra de que este ámbito no fue olvidado en la política planificadora de finales del Estado Novo. La dimensión regional que el III Plan trajo consigo, cuyo significado se verá con posterioridad, no refrenda sino la presencia que los espacios rurales siguieron teniendo en la serie de planes aplicados.

[577] Uno de los debates más complejos sobre esta problemática radica en el punto óptimo (si es que existe) de atenuación de las disparidades urbano-rurales. Al mismo tiempo, cabe preguntarse acerca de las posibilidades de mantenimiento en el tiempo de dicho *equilibrio*.

electrificación, agua y vías de comunicación, se contemplaba como un eje muy destacado dentro de las políticas articuladas para reducir las disparidades regionales.[578]

Gráfico 5.3. Distribución de las inversiones relativas a las mejoras locales en el III Plan de Fomento (en miles de *contos*)



Fuente: Presidência, 1968b, p. 281 y elaboración propia

Otro de los capítulos novedosos es el referido a los **circuitos de distribución**. Bajo esta etiqueta se encuentra el proceso, más o menos complejo, desde que un producto es elaborado hasta que llega al consumidor final. Aunque la óptica adoptada pueda considerar los intercambios comerciales internacionales, el presente capítulo del plan se circunscribe al ámbito interno portugués en su dimensión metropolitana. En consonancia con algunos de los problemas que se señalaban en el capítulo anterior, las disparidades entre las áreas urbanas y las rurales también tenían una notable incidencia sobre este fenómeno. Así, a modo de ejemplo, el propio plan hace referencia a que la autosubsistencia parcial seguía siendo una práctica aún muy viva en las zonas rurales más herméticas y menos expuestas a las relaciones comerciales (Presidência, 1968b, p. 338). Teniendo en cuenta dichas asimetrías, el plan buscaba dar lugar a un mercado interno más cohesionado en que la situación geográfica del consumidor final no condicionase severamente sus posibilidades de participar de las ventajas del comercio.

En el capítulo se analizan las distintas problemáticas que afectan a los circuitos de distribución. Así, son objeto de tratamiento los agentes que actúan en las cadenas, las diferentes

[578] En este capítulo se proporciona información acerca de las carencias que, a mediados de la década de 1960, aún subsistían en el país en lo relativo a la provisión de electricidad y agua. De una parte, el plan indica que, de los 13 387 núcleos de población (lugares de 100 o más habitantes) que existían entonces en Portugal, había 5 000 que no poseían electricidad; de otra parte, la cifra era inferior en cuanto al abastecimiento de agua «con caudal satisfactorio», pues solo se contabilizaban 1 600 núcleos dentro de este grupo (Presidência, 1968b, p. 272). Estos datos son muy expresivos acerca de las precarias condiciones materiales que muchos portugueses padecían en la segunda mitad del siglo pasado.

funciones que cada tipología de agentes desempeña, las exigencias derivadas de las características concretas de los productos que se ponen en circulación, etc. Asimismo, se presta atención al problema de la distribución desde la perspectiva del consumidor final. En relación con este asunto, se incorporan análisis de parámetros que inciden en la demanda de los distintos productos, tales como la renta, las preferencias o los grupos de edad de potenciales consumidores.

A pesar de la imposibilidad de definir un modelo de circuito extrapolable a todos los bienes, el plan articula una serie de orientaciones que, en un sentido amplio, deben tenerse en cuenta para cualquier política de distribución. De esta manera, se resaltan los siguientes aspectos (Presidência, 1968b, p. 348): flexibilidad del circuito escogido, permitiendo su adecuación a las evoluciones de la coyuntura económica; consideración de la situación financiera de los intervinientes en el proceso; análisis de la oferta y la demanda de cada mercado; estudio sobre la tipología de los diferentes productores y consumidores y, en último lugar, evaluación del producto comercializado para conocer sus atributos particulares.[579]

Finalmente, en este capítulo se realiza un análisis individualizado de algunos productos concretos y sus respectivos circuitos de distribución (Presidência, 1968b, pp. 350-355). Los bienes considerados son los siguientes: productos ganaderos, arroz, azúcar, productos hortofrutícolas, aceites vegetales, sal, productos farmacéuticos, fertilizantes y pesticidas, productos resinosos y corcho. Como se aprecia, la lista, pese a no ser muy extensa, incorpora bienes de diversa índole. No obstante, todos tienen la peculiaridad de que, con mayor o menor protagonismo, se encuentran diseminados por la secuencia de planes de fomento estudiados, teniendo especial relieve aquellos que se vinculan a las actividades primarias (producción de alimentos, productos químicos para la tierra, etc.).[580]

A continuación, dentro del grupo de sectores definidos en el plan como **explícitamente preferentes**, se hallan los siguientes: la agricultura, la educación e investigación y la sanidad. Se constata, pues, que la dimensión social de la planificación portuguesa volvía a manifestarse de forma patente en el último de los planes.

En primer lugar, la atención especial dispensada a la **agricultura** refleja la pérdida de peso que las actividades primarias estaban experimentando en el país.[581] El proceso desagrarizador experimentado en Portugal es el que permite comprender la declaración de intenciones referente a este sector que se recoge en la introducción del plan. Así, para superar el estancamiento que este dominio presentaba en los años precedentes y poder intensificar su crecimiento, se

[579] Estos son los cinco parámetros principales que se consideran. Además, son expuestos otros factores que, dependiendo del tipo de producto, deben ser tenidos en cuenta. Para más información, véanse las páginas 349 y 350 del programa.

[580] La problemática de los circuitos de distribución nunca conoció en los planes españoles un tratamiento individualizado como el observado en el III Plan del Estado Novo.

[581] En la sección introductoria del plan solo se alude, de una forma individual, a la agricultura. No obstante, se debe tener en cuenta que esta aparece integrada en un capítulo más amplio que, además de ella, también incluye la silvicultura y la ganadería.

consideraba prioritario concentrar esfuerzos en el relanzamiento agrario del país. Para ello, según se indica en el programa, las inversiones encaminadas a este sector suponían cerca de cuatro veces las que habían figurado en el Plan Intercalar (Presidência, 1968a, p. 42).

Las actividades primarias son sometidas a una presentación general que incorpora elementos coincidentes con las exposiciones integrantes de los planes anteriores.[582] Un aspecto importante es que, a pesar de la elevada emigración, cuya incidencia recaía, particularmente, sobre las áreas más rurales, a mediados de la década de 1960 más de un tercio de los trabajadores metropolitanos seguía desempeñando labores agrícolas (Presidência, 1968a, pp. 537-538). Así pues, aun habiéndose producido innegables transformaciones industriales en el seno de la economía portuguesa, las permanencias del pasado seguían siendo muy acusadas, manifestándose con más nitidez en las regiones menos urbanizadas del país.

Los problemas que, en líneas generales, pueden ser identificados en los restantes sectores de la economía nacional estaban también presentes en el sector primario portugués de los años sesenta (Presidência, 1968a, pp. 541-548). Entre estos, la insuficiente financiación a él dirigida se presenta en el plan como una de las limitaciones más significativas. En estrecha relación con ello, se señala que los bajos niveles de productividad son un elemento que condicionaba poderosamente la capacidad competitiva de la agricultura tradicional, desencadenándose, en determinados productos, severos desajustes entre la producción nacional y la demanda existente en el interior del país.[583] Asimismo, las redes de comercialización también exhibían carencias lesivas para el sector, desembocando en que, en muchas ocasiones, las posibilidades distributivas de los productos se circunscribiesen a espacios de reducida extensión. A este respecto, es muy expresivo lo que se indica:

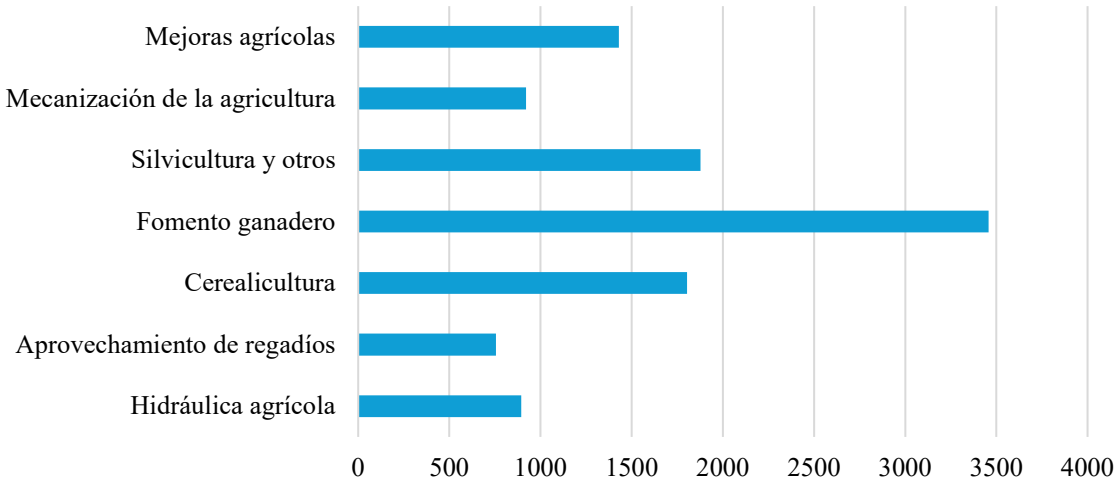
> El carácter perecedero de la mayoría de los productos y la carencia de medios de conservación y almacenamiento imponen al agricultor la rápida comercialización de los productos, bajo pena de deterioro más o menos grave o pérdida completa, hecho que lo obliga a aceptar, muchas veces, precios irrisorios (Presidência, 1968a, p. 543).

Descendiendo al ámbito de los objetivos e inversiones particulares de los subsectores agrarios,[584] la continuidad de las líneas de actuación que habían presidido los anteriores planes

[582] Entre esos elementos coincidentes, se insiste, tal como en los planes previos, en que «los datos estadísticos disponibles no son suficientemente expresivos para caracterizar la situación estructural y coyuntural de la agricultura metropolitana» (Presidência, 1968a, p. 537). Dada la recurrencia de este tipo de observaciones, el lector permanece con la duda de si efectivamente las insuficiencias eran, a lo largo de la etapa planificadora, tan acentuadas como se expone o si, tal vez, las expectativas de los planificadores eran más elevadas de lo esperable.
[583] Dada la confianza depositada en la capacidad agraria nacional, al lector le queda la impresión de que la información recogida sobre la producción primaria dejaba entrever una situación más deficiente de lo esperado. Con todo, el mediocre comportamiento general de la agricultura portuguesa se compensaba, en parte, con la colocación en el exterior de ciertos productos excedentarios, tales como los vinos y el corcho, esto es, dos protagonistas clásicos dentro del abanico exportador del país.
[584] Para consultar los objetivos generales relacionados con cada subsector, véase a partir de la página 550 del plan; para hacer lo propio con las inversiones, desde la página 561.

en el sector primario es el rasgo caracterizador de estas inversiones. Cabe resaltar que, del total de veinte ejes de acción observados, las inversiones orientadas hacia la agricultura exceden, con creces, las dirigidas a la ganadería. Entre las primeras, la diversidad es la nota caracterizadora, ya que los dominios afectados van desde la hidráulica agrícola hasta la mecanización de la agricultura pasando por la salud de las plantas; en el segundo caso, las partidas orientadas hacia la mejora del cuidado animal para obtener unos rendimientos más elevados de estos son las más destacadas.[585] En el gráfico que se presenta a continuación, es posible conocer los ámbitos que, dentro de las actividades primarias, reciben un volumen de inversión más elevado en el presente programa.

Gráfico 5.4. Volúmenes de financiación más elevados de los subsectores primarios en el III Plan de Fomento (en miles de *contos*)



Fuente: Presidência, 1968a, p. 573 y elaboración propia

Los otros dos sectores privilegiados en el III Plan, de clara naturaleza social, son la educación e investigación y la sanidad. Estos dominios, que, según el programa, forman parte de la base de cualquier proceso de desarrollo económico, vuelven a irrumpir en el último plan del Estado Novo. Hay que puntualizar, con todo, que, pese a la pátina social con que el Estado Novo cubrió sus últimos planes de fomento, el peso que estos tuvieron fue, desde el punto de vista de la financiación obtenida, bastante discreto, tal como mostraremos en la tercera parte de la tesis.

En lo que concierne a **educación e investigación**, el III Plan es muy claro acerca de su carácter continuista con respecto al Plan Intercalar.[586] De esta forma, se lee que el presente

[585] Para consultar las líneas de actuación generales, consúltese la página 573 del plan. Para conocer pormenorizadamente los variados objetivos que los diferentes subsectores primarios poseen, véanse las páginas que preceden a la señalada.

[586] Esta clara continuidad no debe sorprender. En la propia naturaleza del Plan Intercalar iba implícito su carácter transicional hacia otro programa que, abundando en sus pretensiones, procurase reforzar sus orientaciones.

programa era heredero directo de las innovaciones que el plan precedente había incorporado. Incidiendo en el carácter central de este dominio para el progreso económico y social portugués, el plan acomete una explicación metafórica muy atinada sobre los efectos que la instrucción tiene sobre la persona receptora:

> Siendo la educación la más vasta de las industrias y el Ministerio que la tiene a su cargo la más vasta de las empresas, sus productos son, con todo, de fabricación demorada, porque se traducen en la formación y perfeccionamiento de personalidades, en el entrenamiento y en el enriquecimiento espiritual de seres humanos, y esa acción es, también ella, gradual y lenta, pues se reviste de gran complejidad y tiene que acompañar la evolución físico-psíquica de los educandos (Presidência, 1968b, p. 454).

El III Plan acomete dos consideraciones que, íntimamente vinculadas entre sí, poseen relevancia sobre la práctica planificadora (Presidência, 1968b, pp. 455-456). Así, se insiste en el problema de la perdurabilidad de las políticas educativas, apelando directamente a la necesidad de establecer unas bases que proporcionasen cierta estabilidad al sistema educativo portugués a lo largo del tiempo. En conexión con ello, el plan plantea la duda acerca de la conveniencia de elaborar planes educativos que, al margen de los planes de fomento, tuviesen una duración diferente (concretamente, mayor) que diese respuesta a las problemáticas asociadas a este campo. Según se indica, la lentitud con que las transformaciones educativas siempre se operan es el principal motivo que justificaría tal opción.[587]

En lo que se refiere a la organización de la educación e investigación, el III Plan procede a una división bastante clara y sistemática de las tres grandes secciones que lo integran: la educación e investigación ligada a la enseñanza, la investigación no ligada a la enseñanza y la formación profesional extraescolar. Hay que acentuar que este sector aparece abordado en el programa de forma bastante prolija y, además, los aspectos normativos son expuestos con bastante detalle.

La educación e investigación ligada a la enseñanza es el dominio que recibe la financiación más cuantiosa en este sector. En lo relativo a la educación, la formación básica es el nivel privilegiado. Guardando una correspondencia con el notable protagonismo otorgado en los planes españoles, el Estado Novo también tuvo entre sus objetivos centrales extender la escolaridad básica a todas las personas (Presidência, 1968b, pp. 465-468).[588] Además de esta, los otros niveles educativos aparecen bien delimitados, tal como en el Plan Intercalar, habiendo también cabida para todos los elementos que habitualmente se integran en los capítulos educativos de los programas económicos. Entre estos, las indicaciones relativas a las mejoras

[587] De forma más o menos evidente, esta posibilidad está latente en muchos de los proyectos incluidos en los sucesivos planes. Resta saber si la habilitación de planes adicionales en los sectores que así lo exigiesen acarrearía dificultades insuperables para los planificadores.

[588] El énfasis puesto en ampliar la educación básica es consecuente con los todavía elevados niveles de analfabetismo existentes entonces en el país.

del alumnado y de los docentes, los proyectos referentes a la construcción y rehabilitación de centros de enseñanza y la necesidad de extender la red de escuelas a *todas* las zonas del país mantienen una clara continuidad con respecto al plan anterior (Presidência, 1968b, pp. 502-503).[589]

En cuanto a la investigación ligada a la enseñanza, la imagen que se obtiene no dista de la existente para la investigación en un sentido lato, pues, en líneas generales, el dinamismo en este campo era entonces, tal como en España, bastante modesto en Portugal.[590] Las líneas de mejora trazadas tienen, por tanto, una doble orientación, tanto cualitativa como cuantitativa. Entre las primeras, el fortalecimiento de los vínculos entre el ámbito público y el privado y la transmisión a los educandos de los beneficios asociados a la investigación son dos ejemplos representativos; entre las segundas, la construcción y mejora de los centros investigadores aparece como una de las metas centrales. Además de lo dicho, otro aspecto relevante es que, en contraste con los planes precedentes, en los cuales se primaba la investigación científica, aquí el alcance es mucho más amplio, tratando de abarcar la generalidad de las ramas del conocimiento.[591]

La investigación no ligada a la enseñanza se vincula a una lista relativamente diversa de campos que integran los planes de fomento. Además de encontrar sectores tradicionales (agricultura, industria, electricidad, etc.), hay dos dominios que tienen un especial significado para este trabajo: la estadística y la programación económica. Entre el abanico de temas que eran objeto entonces de investigaciones científicas, estas dos esferas presiden la amplia lista ahí incluida. En vista de las carencias que habían caracterizado la actividad planificadora en Portugal durante las décadas previas, resulta comprensible que, dentro de las líneas investigadoras, las mejoras en el ámbito de la estadística y las técnicas de programación económica tuviesen cierto protagonismo.[592] En relación con la investigación aplicada a los varios sectores productivos incluidos, no hay líneas de actuación que, en esencia, se aparten de los objetivos consignados en sus respectivos capítulos.

Finalmente, la formación profesional extraescolar, última de las tres secciones establecidas en el ámbito educativo, prosigue e intensifica el camino iniciado con el Plan Intercalar. En sentido amplio, prácticamente no se hallan novedades dignas de destacar. No obstante, regresando al proceso de industrialización/desagrarización que, directa o indirectamente, se

[589] Si se desean conocer los centros de enseñanza construidos –finalizados o no– en los años previos, véase a partir de la página 483. La red de centros habilitados (enseñanza primaria, secundaria e incluso técnica) se extendió, en general, a lo largo de todo el país; no solo en lo referente a los centros de enseñanza primaria, sino también a los de secundaria y técnica. La página 509 y siguientes del plan muestran los proyectos contemplados para el periodo de aplicación del III Plan.

[590] Una expresión diáfana de que la investigación se hallaba en Portugal en un estadio poco desarrollado se encuentra en el texto del programa. Aludiendo a las características que definían la carrera del investigador en el país, se indica que «esta aún no se encuentra institucionalizada, en términos generales y –sobre todo como reflejo de la falta de esta institucionalización, por cierto en estudio– es insuficiente el número de investigadores» (Presidência, 1968b, p. 493).

[591] Para conocer las particularidades de la política de investigación, consúltese a partir de la página 478.

[592] En el epígrafe correspondiente a la programación económica, se encuentran disciplinas como la contabilidad nacional, la programación diferenciada por sectores, los análisis regionales, etc. Se observa, pues, que todas estas vertientes se consideraban íntimamente relacionadas con el ejercicio planificador.

cierne sobre parcelas importantes de nuestros planes, se plantea la formación profesional extraescolar como un instrumento de capacitación de la masa de trabajadores que estaba transitando entonces de las actividades agrarias hacia las industriales. Esta modalidad de educación se orientaba, así, de forma muy clara, hacia la formación industrial.[593] Adicionalmente, advirtiendo una concepción marcadamente práctica y utilitarista, también subyace aquí la pretensión de conferir una mayor flexibilidad a un mercado laboral nacional que, heredero de un acusado anquilosamiento en sus diferentes niveles productivos, requería una urgente renovación (Presidência, 1968b, p. 529).

El segundo de los sectores sociales prioritarios, la **sanidad**, asume sin ambages el carácter de ámbito esencial en cualquier sociedad. La salud es presentada no solo como un derecho, sino también como un aspecto fundamental que contribuye, tal como la educación, al proceso de desarrollo nacional. Asimismo, se señala que la cobertura de los servicios sanitarios corresponde principalmente al Estado, que debía ofrecerlos de forma que los portugueses no estuviesen condicionados por la capacidad económica de cada persona.[594]

A pesar de la explícita reivindicación de la importancia de la sanidad, el espacio destinado a los temas de esta índole es mucho más reducido que el correspondiente al ámbito educativo. Además, es necesario subrayar que su estructura es prácticamente un calco de la encontrada en el Plan Intercalar. Quizá la novedad más destacada se relacione con la oncología, puesto que el plan admite el pobre conocimiento que, en la época, había sobre la incidencia de los diferentes cánceres en Portugal, motivo por el que se consideraba que las proyecciones relativas a esta enfermedad debían ser tomadas con cautela (Presidência, 1968b, p. 555).[595]

En cuanto a la financiación sanitaria, la partida más cuantiosa es la relativa a las reformas y reestructuraciones de las carreras de médicos y enfermeros. A nuestro juicio, esta dimensión es relevante porque, en consonancia con el protagonismo dado a la educación en el III Plan, se aprecia un anhelo por contar con profesionales más capacitados en el sistema sanitario nacional, siendo necesario que, por esta razón, el número de personas que accedían a los estudios superiores se incrementase para así satisfacer dicho volumen de personal sanitario.[596]

[593] El atraso que Portugal y España arrastraban debía ser compensado con la introducción, en la medida de las posibilidades de ambos países, de prácticas y procedimientos foráneos que permitiesen formar a trabajadores más competentes en sus oficios, especialmente entre los industriales.

[594] Como en tantas otras áreas, la conformación de un moderno modelo de sanidad pública advendría tras el fin de la dictadura, dando inicio a la configuración de una de las conquistas más distinguidas de la democracia portuguesa: el *Serviço Nacional de Saúde*.

[595] No obstante, también se indica que la información disponible exhibe un incremento notorio de la extensión del cáncer en el país. Además, las perspectivas no eran halagüeñas, previéndose que este problema de salud acentuase su letalidad en las décadas subsecuentes.

[596] Otra cuestión a la que se alude en el plan es la distribución territorial de estos profesionales. Dada la importancia que la provisión de servicios sanitarios lleva consigo, el presente sector también se enfrentaba entonces a desafíos exigentes en Portugal, siendo la satisfacción de las necesidades médicas de las poblaciones rurales uno de los retos más evidentes y, a la par, complejos de abordar. Las dificultades se incrementaban cuando los potenciales pacientes sufrían dolencias poco usuales y cuando los tratamientos apropiados para estas requerían equipos e instalaciones más o menos sofisticados.

El último de los bloques correspondientes a la economía metropolitana que se considera oportuno individualizar es el de las **actividades industriales**.[597] Este es, con diferencia, el sector que posee un peso más destacado en el III Plan portugués,[598] estando, a su vez, dividido en dos capítulos: el primero se ocupa de las industrias extractivas y transformadoras; el segundo se centra en las industrias de construcción y obras públicas.

Aunque el carácter preponderante de la industria ya se venía manifestando con anterioridad en los planes portugueses, el presente programa no intensificó sino el papel determinante de este sector para el desarrollo económico nacional en su totalidad.[599] La cierta renuencia observable en los primeros compases de la planificación del país fue disipándose con el avance de los años, llegando a imponerse el convencimiento de que, a semejanza del proceso que otras economías más opulentas habían experimentado en el pasado, el progreso material del país solo podría advenir con una mejora sustancial del sector secundario.[600]

La exigüidad de la mayoría de las unidades fabriles, la limitada capacidad exportadora, el notable proteccionismo que aún persistía, la deficiente formación del capital humano nacional (tanto los trabajadores como los empresarios) y la dificultad para competir con otras industrias extranjeras eran algunos de los rasgos que, perfectamente extrapolables a España, el sector secundario portugués todavía poseía entonces. Al mismo tiempo, la necesidad de acentuar la compenetración entre el Estado y el mercado seguía considerándose fundamental para la potenciación de la industria nacional.[601]

Otra de las piedras angulares del III Plan en su vertiente industrial es la tocante a los desafíos que los procesos de integración europeos en curso suscitaban. Los ideólogos del Estado Novo se aferraban a las posesiones ultramarinas como un medio indispensable para poder garantizar la viabilidad de Portugal como un actor con cierta presencia en el contexto internacional. Dicho de otro modo, la pérdida de las colonias desembocaría en una posición subalterna aún más acentuada que la que el país tenía en la época. Atendiendo a estos procesos supranacionales, el mantenimiento de las colonias se consideraba indispensable, por una parte,

[597] Entre los trabajos existentes que abordan esta importante etapa de la historia industrial portuguesa, la obra de Rodrigues y Mendes (1999) es, a pesar del amplio arco cronológico considerado, una buena aproximación al desarrollo industrial nacional en el contexto de los planes, habiendo referencias directas a estos y, al mismo tiempo, comentando diversas cuestiones de interés sobre la presencia de la industria en la planificación practicada por el Estado Novo.

[598] La extensión del sector industrial representa más de la tercera parte de los doce sectores metropolitanos incluidos en el III Plan.

[599] El párrafo que inaugura el apartado relativo a los objetivos industriales es claro: «el desarrollo industrial ha sido el principal motor del crecimiento económico portugués en los últimos quince años y, para el futuro, es aún a la industrialización que tendrá que pedirse la contribución decisiva para la obtención de elevados ritmos de crecimiento y rápida mejora del nivel de vida de la generalidad de la población» (Presidência, 1968b, p. 14).

[600] Una muestra elocuente de la importancia que el sector secundario había alcanzado en Portugal viene definida por el incesante trabajo desempeñado por el INII. En PT/FCT/INII/DIR/001 se hallan diferentes cajas relacionadas con la articulación de las políticas industriales del III Plan.

[601] Cuando, en la primera parte de la investigación, se abordaron los textos legales más importantes que habían sentado las bases de la organización política y económica del Estado Novo y el franquismo, se puso de manifiesto que su legado fue muy intenso a lo largo de las dos dictaduras. En el III Plan, por ejemplo, se encuentra nuevamente una alusión al Estatuto do Trabalho Nacional, que proclamaba el papel motor de la iniciativa privada en el seno de la economía nacional y el rol del Estado como principal ente orientador.

para que Portugal mantuviese cierto peso en el contexto internacional de entonces y, por otra, como una forma de afrontar en mejores condiciones la creciente competencia a la que el país se tenía que enfrentar en dicho proceso integrador (Presidência, 1968b, p. 15).

Las reflexiones en torno al recurso del condicionalismo industrial afloran nuevamente en el III Plan (Presidência, 1968b, pp. 32-38). Entre estas, es necesario resaltar las siguientes. Primeramente, la inveterada rigidez de esta práctica ya no resultaba operativa en la industria nacional de los años sesenta, siendo necesario imprimir una mayor liberalización en el país. Asimismo, se consideraba que debería imperar una autonomía creciente en relación con las posibilidades de elección de los lugares de localización fabril, yendo esto en consonancia con los nuevos vientos de mayor libertad empresarial existentes en Portugal. Otro asunto tratado es la penetración de capital extranjero en la industria nacional, fenómeno que, en los años sesenta, era imparable, siendo descabellado proseguir una política de defensa extrema y pertinaz del capital portugués en detrimento del foráneo.[602] Finalmente, emitiendo una crítica hacia el ordenamiento industrial de las décadas precedentes, los planificadores consideraban que la reorganización del sector industrial había sido, en general, bastante insatisfactoria. En suma, tanto las bondades del desempeño del condicionamiento industrial como la continuación de esta política estaban en entredicho.[603]

En el panorama general que se traza de la industria portuguesa del momento, figuran otras problemáticas que guardan claras continuidades no solo con lo encontrado en los planes portugueses anteriores, sino también con el contenido de los programas homólogos españoles. Una de estas guarda relación con el problema de las carencias en la capacitación e instrucción de los industriales nacionales y la necesidad de reducirlas.[604] Asimismo, también se señalan las deficiencias en el campo de la investigación como otro asunto que debía ser subsanado.[605]

Antes de penetrar en los subsectores secundarios del programa, resulta interesante reparar en que, a la hora de encarar la política industrial, en el III Plan se hace referencia particular al caso español en lo atinente a la intervención pública industrial. De hecho, aquí se señala una de

[602] Nuevamente, los paralelismos con el caso español saltan a la vista. Ciñéndonos al periodo de las dos dictaduras consideradas, la transición desde un escenario de fuerte protección y limitado contacto con el exterior hacia otro de mayor apertura y competencia con otros mercados definió, *grosso modo*, la década de 1950 en los dos países. Es comprensible, por ello, que las preocupaciones y desafíos encontrados en los planes de desarrollo/fomento sean, si no totalmente coincidentes, sí muy semejantes.

[603] Las siguientes líneas del plan son muy elocuentes al respecto: «esto no significa, de forma alguna, que el Estado deba mantenerse ajeno a las tareas de reconversión industrial, de cuyo éxito depende, en larga medida, la viabilidad de la expansión esperada durante este III Plan. Simplemente, lo que no se debe, ante las lecciones de la experiencia ya cosechada, es adoptar soluciones que tengan que abarcar obligatoriamente todas las unidades de cada uno de los sectores a reorganizar» (Presidência, 1968b, p. 38).

[604] Como habitualmente ocurre en los programas económicos que se están estudiando, no es fácil ni factible delimitar fronteras rígidas entre los varios sectores que tienen cabida en ellos. Estos aparecen frecuentemente entrelazados, tal como aquí se aprecia en los casos del capital humano y la industria. Al fin y al cabo, es normal que esto se dé, pues, como la propia filosofía de los planes nacionales trasluce, estos estaban concebidos para influir e incidir directamente sobre el conjunto de la economía nacional.

[605] Cuando se abordaba esta problemática en el caso español, se aludía a la distancia abismal que, en este campo, separaba a España de otros países europeos más avanzados. La salida de investigadores hacia al exterior –a veces sin retorno al país de origen–, particularmente en el campo industrial e ingenieril, sería una consecuencia clara de estas asimetrías. La exposición efectuada para España es perfectamente extrapolable a Portugal.

las principales diferencias entre las políticas industriales portuguesa y española durante las dictaduras. El Estado Novo, a pesar de apostar por la participación estatal en algunas empresas mixtas, nunca creó ningún organismo público parangonable con el INI español. De este modo, aun advirtiendo dos regímenes muy intervencionistas en sus respectivas industrias, las vías seguidas para tal cometido difirieron en este punto.

El III plan recoge de forma explícita un número amplio de subsectores industriales. La lista que condensa esta notable variedad abarca tres grandes grupos: industrias extractivas (carbón; minerales metálicos; petróleo bruto y gas natural; piedra, arcilla, grava y arena y otros minerales no metálicos), industrias transformadoras (alimentación, bebidas y tabaco; textiles, vestuario y calzado; madera, corcho y mobiliario; goma, químicas y derivados del petróleo; productos minerales no metálicos; metalúrgicas de base; productos metálicos, máquinas, material eléctrico y material de transporte e industrias transformadoras diversas) e industrias de construcción y obras públicas.

En general, todos los subsectores secundarios siguen un esquema similar en el plan, habiendo una exposición de la evolución reciente y de las perspectivas, de los objetivos básicos que se trataban de alcanzar y de los proyectos asociados a cada uno de ellos. La nota distintiva de algunos viene definida por la incorporación de un epígrafe en que se estima el volumen de empleo que se espera generar en cada actividad. Asimismo, la composición interna del sector secundario revela una mezcla de actividades más tradicionales con otras cuyos momentos de despegue fueron posteriores.

Durante los años cincuenta y sesenta del siglo XX, había dos subsectores que, por su aportación al producto industrial, destacaban sobre los restantes en el seno de la industria nacional: por una parte, los textiles; por otra, el subsector de productos metálicos, máquinas, material eléctrico y material de transporte. En el primer caso, en que se identifican actividades tradicionales orientadas a la satisfacción de necesidades de primer orden, sobresalen, a nuestro juicio, dos dimensiones. Por un lado, un rasgo importante de la producción textil se relaciona con la vertiente exportadora que se combinaba con el abastecimiento de una parte destacada del mercado interno (Presidência, 1968b, pp. 102-105).[606] Por otro lado, las estrategias dirigidas a este sector se entremezclaban con la política de planeamiento regional. Las zonas del país con mayor protagonismo del textil se correspondían entonces con las áreas más dinámicas y, además, las más habitadas (los distritos de Braga, Oporto, y Lisboa).[607]

En cuanto al segundo conjunto, la diversidad es mayor que para el precedente. Aunque los tres capítulos correspondientes a este grupo incorporan un volumen de información dispar, hay un elemento cuya incidencia es común a todos: las deficiencias observadas en materia de capital

[606] Repárese también en el papel desempeñado por ciertas colonias (sobre todo Angola y Mozambique) en el seno de la producción textil portuguesa. Las potencialidades de este subsector no se limitaban entonces al Portugal metropolitano, sino que existía también un aprovechamiento de las posibilidades productivas ultramarinas.

[607] La fuerte relación existente entre industria y dinamismo demográfico puede ser ilustrada con el subsector textil. Es cierto que hay dos municipios, Covilhã y Gouveia (distritos de Castelo Branco y Guarda, respectivamente), que, teniendo cabida en el plan, quedan fuera de los distritos más poblados y económicamente más dinámicos. No obstante, exceptuando estos dos lugares, la concentración de estas actividades se halla principalmente en el litoral del país y en municipios no distantes de este.

humano. Esta crítica es recurrente y, además, se señala que afectaba tanto al personal menos cualificado como, sobre todo, al más cualificado, que presentaba entonces una escasez preocupante en el país. Al mismo tiempo, también se constataba una falta de empleados menos cualificados que puede ser explicada, sobre todo, por las copiosas salidas de trabajadores hacia otros países europeos. De la misma manera que ocurría en el subsector textil, la concentración productiva en el espacio era también muy notoria en este grupo de productos, manifestándose, sobre todo, en la construcción de máquinas.[608]

Si, en lugar de reparar en el peso que cada subsector representaba entonces en el producto industrial, se atiende a las tasas de crecimiento que cada uno de ellos exhibió en el periodo que abarcó desde el inicio del I Plan hasta el comienzo del Plan Intercalar, se constata que la primera posición en términos de crecimiento lo ocupan las industrias metalúrgicas de base. A continuación, están los productos metálicos, máquinas, material eléctrico y material de transporte. El tercer subsector lo ocupan las industrias químicas y de los derivados del petróleo y el carbón.

En el caso de las industrias metalúrgicas de base, se aprecia que, en consonancia con lo observado en diferentes partes de los restantes planes, los pormenores técnicos de dicha subindustria son relativamente abundantes, sobresaliendo, entre ellos, su tratamiento ingenieril. En el dominio estrictamente económico, el diagnóstico es esencialmente coincidente con el encontrado para la generalidad de las actividades del sector secundario. Así, se pone énfasis en la relevancia de la apertura exterior, en la deseable mejora de las enseñanzas técnicas y en la apuesta por el necesario contacto con otros países, sobre todo aquellos más industrializados, para mejorar el capital humano. Asimismo, en materia de financiación, se reconoce explícitamente la incapacidad interior para hacer frente a determinados proyectos, especialmente aquellos de mayor envergadura. Tal incapacidad exigía acudir al refuerzo del capital exterior (Presidência, 1968b, pp. 194-195).[609] Continuando con el aspecto financiero, la siderurgia (la «reina de las industrias», como aparecía caracterizada en el I Plan portugués) lleva atribuida la inversión más cuantiosa.

En lo tocante a las industrias químicas y de los derivados del petróleo y el carbón, subsector que encierra una notable diversidad interna, hay ciertas características generales y otras particulares. En lo relativo a las primeras, se resaltan la precaria investigación existente y la relevancia de la dimensión imperial (Presidência, 1968b, pp. 145-152). De una parte, aunque las insuficiencias en el ámbito de la investigación sean generales, los indicadores eran, en este subsector, más pobres que en otros ámbitos industriales. Dada la pobreza existente, las carencias nacionales debían ser compensadas con la imprescindible penetración del, como se indica en el plan, *know-how* foráneo. De otra parte, al igual que ocurre con más sectores productivos, se

[608] Sobre esto, consúltese la página 224 del plan. La concentración productiva en áreas muy concretas bascula, en este caso, hacia los distritos de Lisboa y Setúbal. Zonas de gran peso del sector secundario, las industrias de diversos vehículos a motor y las de construcción naval tenían una especial significación allí.

[609] A nuestro juicio, es relevante resaltar estas dos orientaciones que tienen como denominador común la apertura y, en última instancia, dependencia en relación con la ayuda (financiera, técnica y humana) proveniente del extranjero. Aunque, en general, esta propensión sea habitual, no se manifiesta de forma tan diáfana en todos los sectores incluidos en los planes.

resalta el papel que ciertas colonias jugaban a la hora de proporcionar recursos dirigidos a las industrias de esta rama.[610] En cuanto a los rasgos más singulares relacionados con este subsector industrial, destacan sus nexos con otras actividades. Especialmente, la química mineral tenía en el Portugal de los años sesenta una presencia relativamente notable. Este aspecto es importante, pues esta rama estaba orientada a proporcionar productos intermedios orientados a la elaboración de fertilizantes, lo que contribuía a reducir la necesidad de importaciones de estos bienes. Asimismo, sobresale la relación existente entre la industria química y la eléctrica.[611]

Para concluir el apartado correspondiente a la industria, hay que aludir a las industrias de construcción y obras públicas. El desarrollo de la construcción e infraestructuras públicas tiene profundas implicaciones que trascienden el mero ámbito industrial. Estamos, pues, ante subsectores con gran transversalidad e incidencia en el desarrollo integral del país (vías de comunicación, producción de energía, infraestructuras industriales, construcción de escuelas y hospitales, etc.). Otro aspecto de interés de este subsector es el de su destacada capacidad para generar puestos de trabajo, lo que facilitaba el tránsito que millares de portugueses estaban efectuando entonces desde las actividades agrícolas a las industriales.

El tratamiento que el plan realiza de este subsector es eminentemente cualitativo, facilitando escasa información cuantitativa. Los objetivos incluidos son bastante generales y las directrices referentes a las medidas políticas son amplias y no excesivamente concretas.[612] Entre las medidas consideradas que poseen un cariz económico, hay dos que, a nuestro parecer, deben ser acentuadas: la necesidad de mejorar la productividad, para lo cual, entre otras propuestas, se planteaba la creación de un centro técnico de productividad de la industria y de la construcción y la voluntad de enriquecer la información estadística existente.

5.2.4 La tardía inclusión de la planificación regional

Uno de los aspectos más destacados del III Plan de Fomento es la delimitación de una política de **planificación regional**. Aunque las consideraciones relativas a este fenómeno no fuesen vírgenes entonces en Portugal, solo con este programa se produjo una plasmación individualizada y, con matices, bien acotada de esta problemática. No obstante, la sensibilidad regional desplegada en el último de los planes lusos ejecutados se limitó al ámbito metropolitano (continente e islas). A pesar, pues, de su carácter limitado, ello no fue óbice para

[610] Nuevamente, resulta interesante poner el foco sobre la significación que las posesiones coloniales tenían entonces para Portugal. En este caso particular, hay una referencia clara a la pobreza de recursos metropolitanos que satisficiesen la demanda de las industrias químicas. En contraste, además de reconocerse el valor de las aportaciones ultramarinas en el contexto del plan, también se refleja un patente optimismo de cara al futuro más inmediato. Así, «existen, por tanto, razones que permiten considerar que el Ultramar portugués pueda venir a asumir papel preponderante en el futuro del desarrollo de la nueva industria química» (Presidência, 1968b, p. 152).
[611] Si se desean consultar las variadas y heterogéneas inversiones de la industria química, consúltese a partir de la página 158 del programa.
[612] Las medidas aparecen enunciadas y explicadas a partir de la página 260. Es posible tomar como referencia este amplio elenco, tal como, por supuesto, se podría hacer en otras partes de nuestros programas, para ilustrar la multiplicidad de líneas de actuación que aquí tienen cabida y, por consiguiente, la extraordinaria dificultad de juzgar el desempeño de los resultados obtenidos por los planes.

USE

que la planificación regional adquiriese un peso notable en el programa. El mayor protagonismo de esta vertiente contribuyó a que se suscitase en Portugal un debate que, aunque discontinuo e irregular, seguiría generando vivas controversias en las décadas subsecuentes.[613]

Aunque los desequilibrios interterritoriales no constituían una novedad en el Portugal de la segunda mitad del siglo XX, la tendencia expansiva de ciertos distritos del litoral (con marcado destaque para los de Lisboa y Oporto) se estaba acentuando con especial intensidad. Como frecuentemente se repite en los planes, los movimientos migratorios que, tal como en España, estaban teniendo lugar hacia las principales zonas urbanas del país y hacia otros países de la Europa occidental explican, en buena medida, el agravamiento de las asimetrías regionales en Portugal. Las dinámicas concomitantes de industrialización y terciarización aceleradas de la economía lusa ayudan a explicar un proceso que, experimentado de una forma más gradual en otros países europeos, estaba incidiendo con gran celeridad en los patrones de distribución de la población sobre el territorio y en el peso que los sectores poseían en la estructura productiva portuguesa. En términos de riqueza, los contrastes también eran muy acentuados en el país, observándose, en este caso, una marcada primacía de Lisboa sobre los restantes distritos, tal como puede observarse en la siguiente tabla proporcionada por el plan.

Tabla 5.1. Renta per cápita por distrito del Portugal continental en comparación con Lisboa (Lisboa=1) en 1964

Bragança	**0,29**
Viana do Castelo	**0,29**
Vila Real	**0,29**
Guarda	**0,3**
Viseu	**0,3**
Beja	**0,36**
Castelo Branco	**0,36**
Braga	**0,38**
Faro	**0,39**
Coímbra	**0,42**
Portalegre	**0,42**
Leiría	**0,44**
Évora	**0,46**
Santarém	**0,52**
Aveiro	**0,55**
Oporto	**0,61**
Setúbal	**0,85**

Fuente: Presidência (1968, pp. 583-584) y elaboración propia

[613] Esta problemática ocupa, de manera íntegra, el tercero y último bloque de la parte metropolitana del III Plan. Recuérdese que los bloques previos se correspondían con la programación global y los estudios sectoriales.

El tema de la planificación regional aparece introducido y contextualizado en el plan con claridad, permitiendo conocer, por tanto, los antecedentes inmediatos de dicho fenómeno en el país.[614] Dado que Portugal y España se encontraban en un proceso de desarrollo económico y social que exhibía muchos paralelismos, no es extraño que las medidas y objetivos fijados sean, en muchas ocasiones, coincidentes en los dos casos. Contemplando ambos países conjuntamente, un aspecto diferencial muy evidente, cuya repercusión incide sobre la articulación de propuestas de esta índole, es el relativo a la superficie de ambos territorios. Asimismo, poniendo el foco sobre la distribución de la población, las divergencias también son patentes. En relación con ello, si bien es innegable que los litorales español y portugués han desempeñado históricamente, en varias regiones costeras, una fuerte atracción poblacional, la dicotomía litoral-interior aparece mucho más acentuada en Portugal.[615]

Tal vez el logro más descollante de la política regional del III Plan portugués tenga que ver con la delimitación de varias regiones que, erigidas sobre atributos internos comunes, pasaron a conformar marcos orientativos para las propuestas económicas y sociales propugnadas.[616] Sin embargo, dando proseguimiento a otras múltiples insuficiencias que se han venido exponiendo en la investigación, también aquí se reconoce que, en el estadio en que la política regional se encontraba en Portugal, no era posible elaborar programas de desarrollo individualizados para cada región del territorio nacional (Presidência, 1968b, p. 627). Así, para contrarrestar las insuficiencias que impedían tal pretensión, el plan se limita a trazar unos esquemas generales de planificación para cada región, acompañándolas de las respectivas caracterizaciones y potencialidades de estas. Con esta estrategia, se preveía entonces sentar unas bases que diesen lugar a la concreción de políticas mejor definidas en este campo.

Las regiones constitutivas de la política regional del Portugal continental en el III Plan son las siguientes: Norte, Centro, Lisboa y Sur. Las áreas delimitadas no constituían entonces –ni siguen constituyendo– unidades homogéneas. Atendiendo, pues, a este aspecto, resulta de interés reparar en los rasgos más sobresalientes de cada una de ellas y, de una forma simultánea, prestar especial atención a las asimetrías entre las zonas más rurales y las más urbanas.

La **Región del Norte**, integrada por los distritos de Viana do Castelo, Braga, Oporto, Vila Real y Bragança, refleja de forma diáfana los acentuados contrastes observados entre un interior intensamente afectado por la despoblación y una estrecha franja que, situada en el litoral o en las zonas adyacentes a este, seguía ejerciendo un fuerte poder de atracción para la población. Dentro de esta última área, el distrito de Oporto y, parcialmente, en la zona sudoccidental, el de Braga poseían un mayor dinamismo demográfico que el resto de la región.[617] Entre las

[614] Esta es una constante a lo largo de los planes de los dos países. Con la excepción, tal vez, del primer plan –y, en cierto modo, del segundo– portugués, los programas analizados son muy sistemáticos, siguiendo una estructuración bastante ordenada y, con ciertos matices, cabal de los capítulos incluidos.

[615] En el Portugal continental, el litoral del Alentejo y el del Algarve en su costa occidental se apartan de la tendencia: desde el punto de vista demográfico, estas dos zonas cuentan con densidades de población bajas. Asimismo, no se encuentra ningún núcleo urbano de notable entidad en esta área.

[616] Conviene subrayar que las regiones no comprenden territorios que exhiban una homogeneidad *absoluta* (demográfica, natural, económica).

[617] Un dato que ilustra el carácter rezagado de los distritos interiores de esta región, Bragança y Vila Real, es que estos constituían la subregión más pobre de todo el Portugal continental.

principales líneas generales a seguir, la pretensión de evitar la sobrepoblación de Oporto y su área metropolitana se cierne, de manera más o menos velada, sobre las propuestas consignadas. El cierto dinamismo industrial que el país poseía en parte del litoral (y de zonas próximas a este) de esta región debía ser estimulado, corrigiendo, simultáneamente, el excesivo peso de Oporto y diseminando los frutos de la actividad industrial hacia otros núcleos de la región (Braga, Guimarães, Viana do Castelo). Además, dado el carácter marcadamente primario de la economía de las zonas más distantes de la costa, el plan sugiere sacar provecho de la compenetración agrario-industrial para, en la medida de las posibilidades, potenciar empresas mixtas que dinamizasen la alicaída economía de estos distritos.[618]

La **Región del Centro**, compuesta por los distritos de Aveiro, Coímbra, Leiría, Viseu, Guarda y Castelo Branco, posee, entre otras, una peculiaridad compartida con la precedente. Así, en su seno también es posible encontrar dos subregiones (una litoral y otra interior) que definen dos realidades económicas dispares. Aunque, adoptando una óptica demográfica, el desequilibrio dista de ser tan acentuado como el verificado en la Región del Norte, en términos productivos se advierte una preponderancia de la subregión litoral que, según muestra el plan, era próxima a los dos tercios del producto conjunto de la región (Presidência, 1968b, p. 631).[619] En íntima relación con esta cuestión, resulta evidente que, atendiendo a su posición geográfica, las zonas occidentales de los distritos de Aveiro y Coímbra se encuentran en un lugar privilegiado, siendo paso obligado para las conexiones terrestres (por carretera o ferrocarril) entre las dos principales ciudades portuguesas. Asimismo, el plan también señala la potencialidad de esta región para aligerar las elevadas concentraciones demográficas portuenses y lisboetas. Particularmente, el plan confiere a Coímbra notables posibilidades de expansión. En sentido opuesto, las oportunidades de desarrollo del interior eran, tal como se veía en la región septentrional, más discretas, constatándose una agricultura poco dinámica y una industria que, además de poco modernizada, era muy escasa a la sazón (Presidência, 1968b, pp. 633-634).

La **Región de Lisboa**, con los distritos de Lisboa, Santarém y Setúbal, seguía siendo, en los años sesenta, el principal foco económico del país. Esta región tampoco presentaba un carácter uniforme en su interior, habiendo una disparidad muy abrupta entre, por un lado, el área meridional del distrito de Lisboa y la zona noroccidental del de Setúbal, fuertemente urbanizadas, y, por otro, las restantes áreas de estos dos distritos y la práctica totalidad del de Santarém. En estas zonas menos industrializadas, las apuestas son análogas a las que se

[618] Habiendo asumido e interiorizado la lógica de los polos de desarrollo, los planificadores portugueses sugerían entonces la configuración de un polo que, desplegado en el área entre Vila Real y Lamego, confiriese cierta vitalidad económica a esa zona. Es curioso constatar cómo tras esta apuesta aparece la voluntad de que el influjo de Oporto decayese en beneficio de los mencionados centros urbanos (o parcialmente urbanos) del interior. A pesar de tal proposición, conviene tener presente que determinados lugares de la región (la propia ciudad de Bragança, por ejemplo) se encuentran a una distancia considerable del polo planteado. La capacidad para que este tuviese una repercusión notable sobre la región parece, por ello, bastante cuestionable.

[619] Repárese en que, tal como ocurre en la actualidad, algunos de los municipios del noroeste del distrito de Aveiro se hallan en la órbita de la urbe de Oporto, encontrándose, así, fuertemente vinculados a las dinámicas económicas y demográficas de la segunda ciudad del país. Desde luego, no es casual que el distrito de Aveiro sea el que exhibiese un mayor dinamismo industrial dentro de esta región.

indicaban antes, procurándose estimular el binomio agricultura-industria. En contraste, en los municipios más urbanos hay, además de la vitalidad industrial característica del Estuario del Tajo, un realce del peso del sector servicios. Contrariamente a lo verificado en las restantes regiones, donde la presencia de este sector en el plan regional es nula o testimonial, ciertos servicios, corrientemente vinculados a la industria, poseen una gran relevancia.[620] Asimismo, la propia industria también ocupa una posición de notable protagonismo, planteándose como deseable la ampliación del área de fuerte dinamismo existente en las dos márgenes del río Tajo.[621]

La cuarta región considerada en el Portugal continental, identificada con los distritos meridionales de Portalegre, Évora, Beja y Faro, es la **Región del Sur**. En estos territorios, dos son las actividades productivas que sobresalen dentro de la política regional del plan: la agricultura y el turismo. En el primer caso, la generalidad de la región poseía entonces un fuerte carácter agrario. A fin de dinamizar la producción de este sector, se deseaba intensificar el mejor aprovechamiento del subsuelo y facilitar la adquisición de instrumentos técnicos más sofisticados y modernos a los agricultores.[622] Por su parte, el turismo constituye el sector distintivo del planeamiento en esta región, particularmente, siguiendo la trayectoria del Plan Intercalar, en la costa del distrito de Faro (Algarve). Las virtudes atribuidas a la expansión turística eran, en un contexto de mayores desplazamientos internacionales (sobre todo europeos), análogas a las existentes en la España de la época. Adicionalmente, cabe señalar que la política regional portuguesa para el Algarve recoge, a partir de las potencialidades del turismo, una serie de sinergias entre esta actividad y los sectores primario y secundario, reforzando, así, la complementariedad intersectorial que los planes de fomento/desarrollo perseguían en ambos países (Presidência, 1968b, p. 644).[623]

El otro grupo conformado para el diseño de la política regional del III Plan, integrado por los archipiélagos de **Azores** y **Madeira**, lleva consigo unas líneas de actuación que, sin ser idénticas para las dos regiones, exhiben muchas semejanzas entre sí. La condición insular de estos territorios es el principal factor explicativo de su tratamiento diferencial y separado respecto al continente. El rasgo compartido más importante se relaciona con el fuerte carácter

[620] El plan destaca, entre otros, el papel desempeñado por el comercio, los organismos de crédito y seguros y la administración pública. Dentro de esta región, es evidente que Lisboa seguía ocupando entonces una posición central. Pese a los intentos, por lo menos formales, de atenuar las disparidades regionales metropolitanas, el rol estratégico de esta urbe seguía siendo indiscutible. De hecho, el plan explicita que las líneas de actuación contempladas no debían «perjudicar el dinamismo de Lisboa» (Presidência, 1968b, p. 638).

[621] No se apela expresamente a ello, pero el derrotero industrialista concebido para esta región bebe directamente de la influencia de los *hinterland* para el desarrollo regional. Con vistas a evitar el congestionamiento industrial lisboeta, el plan propugna la extensión, a partir de la difusión a través de círculos concéntricos, de la capacidad industrial generada por esta ciudad.

[622] La política regional portuguesa enfocada hacia la Región Sur parece depositar esperanza en el porvenir agrario de sus distritos. No obstante, con la mirada puesta en el presente, nuestro diagnóstico no puede ser tan positivo, pues se ha asistido, en las últimas décadas, al progresivo abandono de este sector por parte de muchos trabajadores de esta región.

[623] Por ejemplo, un caso de complementariedad agrario-turística viene definida por el abastecimiento de productos agrícolas a los establecimientos hoteleros del Algarve. A este respecto, subyace la idea de que, conforme el turismo se expandía y, en la medida de las posibilidades, se volvía más distinguido, era necesario acompañar este crecimiento con la provisión de unos servicios de mayor calidad.

agrario de ambas economías, que, presentando unas características semejantes a la generalidad de la agricultura continental, poseía unos niveles de productividad y unos rendimientos bajos.[624] Además, las actividades pesqueras proporcionaban, en dos archipiélagos enclavados en el océano Atlántico, una fuente de sustento importante para las poblaciones de ambos lugares. En lo referente a los elementos diferenciales entre los dos archipiélagos, hay que señalar lo siguiente: en el caso de Azores, se enfatiza la posición estratégica del archipiélago,[625] realzando las posibilidades comerciales que esta ubicación brindaba a Portugal; en lo que atañe a Madeira, la principal atención es dispensada al turismo, pues, como ya se había indicado desde el segundo de los planes de fomento, esta región estaba adquiriendo una popularidad creciente como destino vacacional.[626]

Hay otra vertiente de destacado interés que, en conformidad con la tendencia seguida por la planificación portuguesa durante sus dos décadas de existencia, se vuelve a manifestar sin ambages en esta parte del III plan: la ascendiente preponderancia conferida a la industria y su íntima vinculación a los desequilibrios regionales. Reparando en las medidas que debían orientar la política regional portuguesa a finales de los años sesenta, se propone la delimitación de zonas (o polos) industriales en el país,[627] a las que se les atribuye numerosas ventajas y potencialidades, tal como puede leerse en el propio texto del plan:

> Por las ventajas que presentan, bien en cuanto a la posibilidad de integración de las varias medidas tendentes a favorecer la localización preferencial de las actividades industriales, bien en cuanto a las economías de escala y beneficios inherentes a la especialización de la producción, organización comercial y viabilidad de subcontratos, y aun en cuanto a la contribución para ayudar a resolver problemas de urbanización y de empleo de la mano de obra, se consideran como uno de los instrumentos fundamentales de la regionalización de la política industrial (Presidência, 1968b, p. 657).

En lo que concierne a los restantes sectores productivos, las medidas orientativas de la política regional del III Plan se subdividen, mostrando una posición supeditada al protagonismo industrial, en los dominios agrario y social. Estos sectores se recogen aquí incardinados en la

[624] El panorama industrial es aún más sombrío que el agrario. Ninguna de las regiones poseía entonces una industria de cierta entidad. Aquellas actividades del sector secundario que se daban allí se circunscribían, principalmente, a satisfacer necesidades de los aborígenes, habiendo, así, unos intercambios comerciales sustentados, sobre todo, en las relaciones de proximidad entre oferentes y consumidores.

[625] Como se señaló en su momento, el archipiélago había atraído fuertemente la atención de los Estados Unidos. En su voluntad de establecer numerosas bases militares diseminadas por el mundo, el país norteamericano escogió esta región portuguesa para fijar una de ellas.

[626] En el caso de las Azores, también hay una referencia al turismo en la región, pero, a diferencia de Madeira, el optimismo vertido entonces sobre las posibilidades del primer archipiélago era algo más moderado.

[627] Para conocer algunas de las medidas tendentes a dinamizar la industria nacional en el contexto de la política regional propugnada, consúltese la página 658 de plan. Como se verifica, muchas de ellas encuentran su correspondencia en los planes de desarrollo españoles: expropiación de terrenos para la construcción de unidades fabriles, concesión de crédito barato a las industrias nacionales, tratamiento fiscal favorable a las empresas del sector, etc.

planificación regional, sin que las medidas propuestas disten apenas de las ya comentadas anteriormente en los correspondientes capítulos de estos sectores. Asimismo, en estos dominios, las líneas de continuidad con respecto al Plan Intercalar son, una vez más, muy marcadas y evidentes.[628]

5.2.5 Del Plan Intercalar al III Plan: la apuesta por la continuidad en las colonias

Manteniéndose fiel al esquema trazado por los planes portugueses desde sus albores, el III Plan también destina una parte diferenciada a las **colonias**. En el ámbito ultramarino, la discontinuidad más abrupta se había operado entre el II y el Plan Intercalar de Fomento. Así, las permanencias del III Plan con respecto a su predecesor son la marca caracterizadora de esta parte del programa. Por esta razón, únicamente se presentan los escasos elementos más significativos del III Plan relativos al conjunto del mundo imperial portugués.[629]

De forma análoga al planteamiento del Plan Intercalar, el III Plan proporciona unas caracterizaciones amplias de las economías de cada una de las colonias del país, cuyo fin primordial es presentar las principales debilidades y fortalezas de cada uno de los territorios.[630] Seguidamente, el presente programa incluye un apartado que recoge los objetivos más relevantes perseguidos en cada territorio. Como era de esperar, las colonias con más peso son abordadas con mayor prodigalidad.[631] Por último, antes de tratar la parte referente a los sectores económicos, cada territorio posee un capítulo que se ocupa del volumen de financiación a ejecutar durante el plan, explicando brevemente la intervención realizada por cada fuente financiadora.

El último apartado de cada colonia es consagrado a los sectores incluidos en el plan. Siguiendo el estilo del Plan Intercalar, la variedad de dominios seleccionados es considerable, habiendo, en todas y cada una de las colonias, un agregado de doce sectores. Como se observa, la continuidad es el rasgo más destacado de la nómina de capítulos integrantes del nuevo plan. De esta forma, las actividades primarias, la industria, la energía, las mejoras rurales y locales, los transportes y comunicaciones y los sectores terciarios (los sociales y el turismo) se mantienen como en el Plan Intercalar. Hay que puntualizar, con todo, que los subsectores terciarios incluidos en el capítulo de Promoción social en el anterior plan figuran ahora individualizados (educación y sanidad). Asimismo, tal como se ha señalado ya para la economía metropolitana, en este plan aparece diferenciado un epígrafe destinado a los circuitos de

[628] Recientemente publicada, la obra colectiva *(Re)visitar a regionalização 25 anos depois* vuelve a poner sobre la mesa sugestivos interrogantes y planteamientos sobre las políticas regionales en Portugal. Aunque este debate no haya tenido una vitalidad constante e ininterrumpida durante las últimas décadas en el seno de la sociedad portuguesa, es innegable que se trata de un tema que, cuando emerge, dista de concitar consensos en el país.

[629] Hay que resaltar que el creciente protagonismo atribuido al ámbito ultramarino vuelve a manifestarse, de forma incontestable, en el III Plan. Véanse, a este respecto, Presidência, 1968c y Presidência, 1968d.

[630] Este apartado es paradigmático para ilustrar las reiteraciones que el presente plan incorpora en relación con el previo.

[631] Este tratamiento diferenciado es una constante a lo largo de la etapa planificadora portuguesa. Aun pudiéndose argumentar que ello obedece a motivos justificables (diferencias en cuanto a la extensión, la riqueza, la demografía, etc.), no deja de llamar la atención que los desequilibrios existentes sean, en ocasiones, tan acentuados.

distribución. En el caso de las colonias, estos aparecen muy vinculados a los bienes del sector primario, puesto que, como es sabido, este era un dominio productivo marcadamente relevante en las posesiones ultramarinas.[632]

5.2.6 El cénit de la programación del Estado Novo a debate

Con la pretensión de seguir el esquema por el cual se ha optado en los otros planes, es interesante considerar las reflexiones más sugestivas vertidas sobre nuestra materia en las revistas económicas de Portugal durante la fase del III Plan. De un modo similar a lo que se veía en España durante los últimos años de la planificación, los economistas portugueses tampoco prestaron gran atención a este asunto durante el sexenio del último programa, pudiendo inferir que el interés sobre esta materia siguió sin ser muy destacado hasta el final del Estado Novo. El vaciado de revistas económicas que hemos efectuado no corrobora sino esta idea. Considerando, pues, los trabajos que versan directamente (de una forma íntegra o, por lo menos, parcial) sobre la materia planificadora, las publicaciones más relevantes son las encontradas en los dos títulos que se presentaban en el Plan Intercalar: *Análise Social* y *Economia e Sociologia. Estudos eborenses*.

En lo que concierne a la primera de las revistas, hay dos artículos de interés para el tema que nos ocupa. En primer lugar, Cravinho (1969), ingeniero portugués con vinculaciones al ejercicio de la planificación industrial, ponía el foco sobre el proceso planificador de su país durante el Estado Novo, considerando variados aspectos relacionados con él. Las fortalezas más destacadas por el autor son el mejor conocimiento de múltiples variables y dimensiones de la economía nacional, el más ordenado y racional proceso de toma de decisiones relativas a la planificación y los progresos operados en el dominio de las capacidades técnicas para llevar a cabo la tarea programadora (Cravinho, 1969, pp. 421-423). En lo referente a las cuestiones menos satisfactorias, en el texto se apunta en varias direcciones. Primeramente, el déficit democrático del proceso planificador portugués constituía entonces un escollo que limitaba el diálogo y el debate entre los agentes participantes en él. Por su parte, en el terreno de la delimitación de objetivos y seguimiento de los planes, João Cravinho exigía entonces una mayor claridad a la hora de definir los fines perseguidos, así como la existencia de un control y de una supervisión constantes de la ejecución de los planes. En último lugar, en el texto se formula una serie de propuestas para mejorar los procesos y decisiones asociados a la configuración de planes económicos. Entre estos, es posible destacar las imprescindibles mejoras en cuanto a la capacitación del personal técnico encargado de los planes y la necesidad de analizar los programas económicos pretéritos para poder aprender de sus defectos e imperfecciones.[633]

[632] En la siguiente parte de la investigación será posible evaluar los resultados financieros que el III Plan tuvo en el ámbito ultramarino, por lo que serán proporcionadas claves explicativas de interés para comprender mejor el desempeño sectorial en las colonias durante el periodo de este programa. Por esta razón y, además, por el proseguimiento de las principales líneas de actuación del Plan Intercalar, juzgamos que no resulta procedente que se destine aquí más protagonismo al ámbito ultramarino.

[633] Para ver de una manera más desarrollada, consúltese a partir de la página 435.

Otra publicación que merece ser destacada es Silva (1973). El trabajo de la autora, con todo, no versa sobre la planificación de su país, sino que posee una naturaleza más amplia y general acerca de la modelización de sistemas y su vinculación con la tarea programadora. Se trata de un artículo bastante teórico que, en parte, incorpora algunos de los elementos consustanciales a la elección de alternativas y delimitación de fines que ya han ido apareciendo a lo largo de nuestra investigación. Además, el artículo lleva implícita una serie de reflexiones sobre la complejidad de la elaboración de modelos tendentes a facilitar y organizar el proceso de selección de opciones de política económica. En el artículo se ponen de manifiesto los progresos que, durante las décadas previas, las teorías en torno a la planificación y la modelización matemática encaminada hacia la confección de políticas económicas habían alcanzado.[634]

La otra revista referenciada, *Economia e Sociologia. Estudos eborenses*, publicó, primeramente, un número especial sobre el III Plan de Fomento, que vio la luz en el año de arranque de dicho programa. Esta revista, que ya había dirigido previamente su atención hacia las dos programaciones ibéricas, seguía mostrando un notable interés por el tema planificador. Así, en el número comentado de la publicación se incluyen trabajos de destacados economistas portugueses de la época (Francisco Pereira de Moura, Mário Murteira, Manuela Silva, etc.). A nuestro entender, la contribución de más enjundia es la de Salgueiro (1968). Este autor ofrece una buena *guía* sintética para interpretar el III Plan. En su visión, la planificación seguía siendo una práctica fundamental para dotar de racionalidad a la economía de Portugal y un instrumento útil para la selección de políticas económicas.[635]

Un par de años más tarde, esta revista volvió a incluir algunos trabajos de valor relacionados con la economía portuguesa. Entre ellos, se encuentra nuevamente un texto de João Salgueiro (1970) que se interesa por los problemas y las perspectivas de la planificación portuguesa. Entre las críticas encontradas en este artículo, sobresalen las siguientes (Salgueiro, 1970, pp. 11-13): en primer lugar, las rigideces temporales de los planes habían redundado negativamente sobre la puesta en práctica de determinados proyectos que, debido a su naturaleza, requerían fases de ejecución más dilatadas; seguidamente, el diálogo entre las esferas pública y privada exigía un mayor contacto y fluidez que el existente, habiendo sido necesario, con todo, que el sector público se hubiese dotado previamente de una mayor racionalidad en sus actuaciones; a continuación, se indica que la perspectiva regional debía haber irrumpido con anterioridad en los planes y, finalmente, se dice que la vertiente social de

[634] Llama poderosamente la atención el ubérrimo conjunto bibliográfico que la economista incorpora al final del texto. Advirtiendo un especial protagonismo de autores francófonos y anglófonos, Manuela Silva proporciona una completa lista de títulos que rebasan con creces el campo económico, penetrando de lleno en el filosófico y social.

[635] Resulta muy curioso porque, a semejanza de lo que se observa en multitud de reflexiones de autores de la época, João Salgueiro se muestra categórico cuando indica que la época en que se discutían los méritos de la planificación estaba ya «superada por completo» (Salgueiro, 1968, p. 20). La necesidad del instrumento planificador era, pues, tan evidente que no había lugar para la concepción de una nueva etapa histórica en que se prescindiese de él.

la planificación del Estado Novo, insuficiente e incompleta, debía, además de acentuarse, perfilarse de un modo más satisfactorio que el seguido desde el Plan Intercalar.[636]

A partir de lo expuesto, se constata que el fenómeno planificador, no siendo un tema totalmente ignorado por parte de los autores de la época, no atrajo una gran atención entre los autores portugueses que escribieron sobre la economía del Estado Novo durante la etapa planificadora del país. Estas ausencias son especialmente llamativas en los estadios más avanzados de la programación económica de los años sesenta y setenta, pues, dado el notable alcance de los planes analizados, sería esperable, en principio, que las interpretaciones y reflexiones sobre estos fuesen más abundantes.

5.3 CONCLUSIONES

El Plan Intercalar y el III Plan de Fomento conforman un bloque claramente diferenciado dentro de la serie de programas económicos elaborados y aplicados por el Estado Novo hasta la década de 1970. La íntima conexión que existe entre ambos planes, explicada por la naturaleza transicional del Plan Intercalar hacia la fase más avanzada de la programación del Estado Novo, invita a considerarlos conjuntamente. Además de lo dicho, tanto la amplitud como la ambición inherentes a ellos hacen que su naturaleza se aparte notoriamente de aquella que había definido los dos primeros planes de fomento.

La vertiente sectorial de estos dos planes encierra en sí continuidades y novedades con respecto a las experiencias precedentes. En el primer caso, los dominios más tradicionales de la economía portuguesa siguieron teniendo una presencia desigual hasta el final de la etapa. En relación con ello, la agricultura y la industria constituyen dos ejemplos paradigmáticos que ilustran la apuesta por la permanencia y, al mismo tiempo, la opción por la acentuación de los desequilibrios sectoriales: de forma paralela a su pérdida de protagonismo en la estructura productiva nacional, la agricultura siguió jugando un papel, con matices, más discreto dentro de los esquemas de los planificadores del Estado Novo; por su parte, el creciente vigor industrialista se tradujo también en una intensificación del peso de los subsectores industriales conforme la economía portuguesa proseguía su curso modernizador.

En el caso de los sectores más novedosos, los dominios de cariz más «social» consiguieron imponerse en el Plan Intercalar. Estos, que, salvo contadas excepciones, habían estado prácticamente ausentes en los dos primeros planes portugueses, imprimieron una pátina más redistributiva a la programación del Estado Novo. Así, la voluntad de apuntalar el crecimiento económico que ya se apreciaba desde el I Plan devino, a lo largo de la década de 1960, en otra estrategia sensiblemente diferente en que las preocupaciones por repartir los frutos del desarrollo a todas las personas fueron más marcadas. Los ámbitos clásicos asociados a esta

[636] Exceptuando el fenómeno regional, en que no es posible extrapolar a la planificación franquista la crítica aquí efectuada hacia su incorporación tardía, y, con matices, el reparo realizado al contenido social de los planes, los otros diagnósticos llevados a cabo son perfectamente aplicables a los planes de desarrollo españoles. Los problemas, puntos débiles y aspiraciones eran, aun con las diferencias existentes entre los países, muy semejantes entre ellos.

opción (educación, sanidad, vivienda, etc.) singularizaron, por tanto, la planificación portuguesa durante, aproximadamente, su última década de existencia.

El asunto de la definición de políticas regionales dentro de los planes portugueses es otro de los aspectos más relevantes de esta etapa. Al considerar los cuatro programas estudiados, se observa que la sensibilidad regional está presente, de forma más o menos explícita, desde el I Plan de Fomento. A pesar de ello, la verdadera significación del Plan Intercalar y, sobre todo, del III Plan de Fomento es que esa preocupación pasó a adquirir un relieve mucho más acentuado: en el Plan Intercalar se encuentran diferentes alusiones al carácter impostergable de tales políticas; en su sucesor, la programación regional, aun con las insuficiencias existentes, experimentó un avance que no encuentra parangón en los planes previos.

En último lugar, es inexcusable recordar el elemento que, a diferencia de lo ocurrido para la planificación franquista, comportó un problema de una gran magnitud para la aplicación de los programas del Estado Novo y, en un sentido lato, para la estabilidad del régimen desde los años sesenta: la guerra colonial. Las dificultades que el mantenimiento del imperio ocasionó para la elaboración de los dos primeros planes se agravaron, desde la fase de elaboración del Plan Intercalar, por el estallido de los conflictos en África. La complejidad de la labor programadora se veía exacerbada por el desarrollo de una guerra que, además de movilizar a un elevado número de portugueses, hacía mella en los recursos públicos del Estado. La ejecución de los dos últimos planes del Estado Novo, pues, se vio condicionada por el impacto de un conflicto que, a la postre, acabaría siendo capital para el desmoronamiento de la dictadura.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

PARTE III. LA APLICACIÓN DE LAS PROGRAMACIONES ECONÓMICAS IBÉRICAS: DEL PLANO TEÓRICO AL PRÁCTICO

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

PRESENTACIÓN DEL ANÁLISIS PLANIFICADOR: PROBLEMAS Y DESAFÍOS ENCONTRADOS

La práctica planificadora fue, a lo largo del siglo pasado, extraordinariamente dúctil. Su adaptabilidad a diferentes regímenes políticos es una de las peculiaridades más singulares que se detectan. Pese a ello, no se puede incurrir en el error de concebirla como un recurso monolítico y homogéneo, pues la planificación adquirió perfiles bastante variados. No obstante, a pesar de las divergencias existentes, esta se erigió en un poderoso instrumento para canalizar y guiar el desarrollo de las economías nacionales. En los países socialistas su papel fue determinante, siendo un instrumento básico para la asignación de recursos. En el área capitalista, esta también fue un medio esencial para fortalecer e intentar optimizar, con diferentes grados e intensidades según el país, la complementariedad entre el Estado y el mercado (Okun y Richardson, 1964a; Waterston, 1969).

En los países ibéricos, los principios de este recurso casaban perfectamente con los postulados ideológicos que, en materia económica, las dos dictaduras habían reivindicado desde sus orígenes. Así, aun aceptando que las economías portuguesa y española experimentaron un proceso gradual de apertura y, con matices, afianzaron pasos hacia la conformación de dos modernas economías de mercado, la intensa acción estatal, piedra angular de los dos regímenes desde el principio, se desplegó hasta el final de estos. La etapa de los planes sería, pues, una prolongación lógica, en una época de gran efervescencia intervencionista, de las potencialidades que el Estado Novo y el franquismo atribuían al Estado para apuntalar la prosperidad de sus respectivas economías (Baklanoff, 1980; Buesa y Jiménez, 2002; Garrido, 2024).[637]

Si los acontecimientos y dinámicas que explican el inicio de la actividad planificadora en Portugal y España poseen una destacada relevancia, los últimos compases de ambos regímenes se integran ya en una coyuntura que, de una forma gradual, desembocaría en otro escenario internacional sensiblemente diferente. El fin de las dos dictaduras coincidió, de forma aproximada, con la eclosión de la crisis energética de la década de 1970 y con el consiguiente cambio de paradigma que el sistema capitalista pasaría a conocer. Así, el tradicional protagonismo conferido al Estado en las economías de este signo sufriría un notorio desgaste, dando un renovado impulso a las orientaciones más proclives al mercado (Wee, 1986). En este contexto, la planificación también salió maltrecha, experimentando un declive que se acentuaría

[637] En las periodizaciones propuestas para establecer fases divisorias en los dos regímenes, tal vez se haya sobredimensionado en exceso, sobre todo en España, el significado de los últimos quince años de la dictadura para la evolución económica del país. Es innegable que durante esa fase se operaron cambios y transformaciones de una notable entidad para la economía española. Sin embargo, en lo relativo al intervencionismo estatal, el contraste existente entre esta etapa y la correspondiente al primer franquismo tal vez deba ser más matizado, puesto que, sin negar el patente relajamiento de la rigidez autárquica que se dio, las continuidades fueron, al mismo tiempo, también muy marcadas hasta el final de la dictadura.

en las décadas ulteriores.[638] En los años setenta del siglo XX, la *Edad dorada* del capitalismo de posguerra llegaba a su fin (Judt, 2020).

Al abordar el análisis de los planes de desarrollo/fomento que España y Portugal ejecutaron, el examen de sus contenidos, así como su relación con las profundas transformaciones experimentadas por las economías de los dos países, posee un destacado interés. Adicionalmente, cuando este análisis se acomete de forma conjunta, procurando establecer constantes interrelaciones entre las economías española y portuguesa, el alcance de la investigación adquiere, a nuestro juicio, un valor superior. Con todo, además de este necesario ejercicio, también resulta legítimo y razonable que nos interroguemos acerca de los frutos de las dos planificaciones tratadas.

Cualquier intento de evaluar la utilidad de los planes estudiados para el desarrollo de las economías española y portuguesa constituye, de forma irrebatible, una tarea compleja. La vastedad de medios y objetivos dispuestos a lo largo de los programas económicos dio lugar a un escenario acentuadamente intrincado. Asimismo, la superposición de numerosos proyectos incluidos en diferentes planes dificulta aún más la conformación de un parecer sobre el desempeño de estos. Además de lo dicho, los interrogantes sobre el rendimiento de los planes originan igualmente dudas que suscitan, a su vez, más preguntas adicionales. Entre estas, es procedente que nos preguntemos acerca del significado de la *utilidad* de los planes, de la razón de ser de los objetivos incluidos en ellos o de los verdaderos destinatarios de los frutos del desarrollo. Así, en relación con la voluntad de valorar esta última cuestión, resulta singularmente difícil considerar conjuntamente parámetros como pueden ser los sectoriales, regionales y, por ejemplo, etarios.[639] En suma, las interpelaciones bidireccionales que se pueden dar entre el investigador y los planes son muy numerosas y variadas.

Las cuantiosas críticas dirigidas a las planificaciones ibéricas se han sustentado, a lo largo de las décadas previas, en razones de peso (Marques, 1980; Alsina Oliva, 1987; De la Torre y García-Zúñiga, 2009). No obstante, a pesar de la nutrida serie de deficiencias y adversidades que jalonaron las dos etapas analizadas, también es justo y deseable que, contempladas en su

[638] No debe pensarse que la aplicación de planes cesase en las economías capitalistas. El caso francés es, por ejemplo, ilustrativo: habiendo sido uno de los países que más influencia han ejercido en esta materia, los planes siguieron jalonando ininterrumpidamente la política económica gala hasta los años noventa.

[639] O piénsese, por ejemplo, en dos perspectivas que han ido avivando la sensibilidad de un número creciente de personas a lo largo de las últimas décadas. Nos referimos, en concreto, a la ecológica y la de género: ¿qué consecuencias tuvieron los planes sobre la preservación del medioambiente?, ¿qué diferencias se observan, a este respecto, entre los niveles de polución de las zonas urbanas, intensamente abordadas por los propios planes, y las rurales?, ¿de qué manera la planificación contribuyó a combatir las desigualdades socioeconómicas y culturales entre mujeres y hombres en España y Portugal?, ¿qué presencia pasaron a tener las mujeres en los diferentes ámbitos laborales tras la etapa planificadora? La lista de interrogantes podría ampliarse, pero, en cualquier caso, queremos poner de manifiesto que resulta muy complejo establecer vínculos que liguen la propia acción de los planes a los fenómenos aquí incluidos.

totalidad, se escruten los aspectos menos negativos de las experiencias planificadoras en cuestión.[640]

A semejanza de lo ocurrido en otros países, los planificadores portugueses y españoles nos legaron diversos informes que constituyen valiosas fuentes de información para el conocimiento del rendimiento de los planes. En el caso del Estado Novo, se atribuyó a estos trabajos la designación de «*relatórios de execução*» (informes de ejecución), mientras que los homólogos españoles se denominaron «memorias de ejecución». La razón de ser de los *relatórios* y las memorias es idéntica. Ambos proporcionan un marco general del comportamiento de diferentes indicadores, variables y sectores en el contexto de aplicación de los planes. Así, a partir de los datos facilitados en Portugal por los *grupos de trabalho* y en España por las ponencias y comisiones, el investigador puede acometer un seguimiento de cada programa económico. Asimismo, además de conocer las certezas que se tienen en cuanto a la información disponible, estos estudios también manifiestan las dificultades que, en cada caso, condicionaron los procesos tratados.

A pesar de las evidentes potencialidades que estos trabajos tienen para conocer las planificaciones ibéricas, es necesario abordar también los problemas que estos informes suscitan para su interpretación y análisis. Estos problemas no se circunscriben únicamente a las diferencias observables entre los procederes y métodos de los dos estados considerados. Además de esta dificultad, los informes de cada país no exhiben, tal como a continuación se desarrolla, una afinidad total entre sí, sino que, dependiendo de cada programa, se constatan disparidades que complican aún más la disección de los planes.

El primer aspecto que conviene atender es el relativo al **rango temporal** cubierto por cada informe publicado. Así, hay que subrayar que ni Portugal ni España siguieron un esquema fijo e inalterado en cuanto al número de ejercicios anuales incluidos en los sucesivos informes. Por un lado, los planificadores portugueses se inclinaron inicialmente por la realización de informes correspondientes a la totalidad de cada plan. Es decir, tras la conclusión de la fase de ejecución de un plan, se procedía a la elaboración de un *relatório* que, considerando la totalidad de los años del programa, ofrecía un análisis global de su desempeño. Este esquema se aplicó durante los dos primeros planes de fomento. En contraste, para los dos últimos planes (Intercalar y III Plan) se optó por seguir una periodicidad anual, publicando, por consiguiente, informes de los resultados de cada año de estos programas. Por otro lado, el caso español es más caótico. Durante el primer plan del país, se optó por elaborar memorias anuales. En el II Plan la dinámica inicial se vio alterada, tal vez por los desajustes que acompañaron a la preparación y promulgación de este. Las memorias que se poseen para este programa fueron publicadas en

[640] A este respecto, nos parece muy acertada la reflexión que Joseba de la Torre y Mario García-Zúñiga efectúan al juzgar algunos de los pareceres vertidos sobre la planificación franquista. En palabras de estos autores, «los tópicos sobre el desarrollismo abundan. El principal quizá sea la displicencia, cuando no el desprecio, con que se despachan. Desde prácticamente su génesis a la actualidad, este instrumento de política económica arbitrado por el franquismo para canalizar y combatir los desequilibrios regionales ha merecido una valoración muy negativa» (De la Torre y García-Zúñiga, 2009, p. 13). A nuestro parecer, suscribiendo íntegramente las palabras de los autores, dicha displicencia no puede tener cabida a la hora de examinar una práctica que, con sus evidentes deficiencias, exhibió una notable complejidad.

1971 y 1972, estando la primera enfocada al trienio 1968-1970 y la segunda, divulgada al año siguiente, a la totalidad del plan.[641] Por último, el III Plan comenzó con una memoria bianual, referente al periodo 1972-1973, para, finalmente, regresar al punto de partida, siendo elaboradas, así, dos memorias para los dos últimos ejercicios del programa, 1974 y 1975.

Otro elemento que también tiene relevancia es el correspondiente a los **cambios en la estructura y contenido** de los informes dentro de un mismo país. En este punto, tal como ocurre en la vertiente temporal, tanto Portugal como España alteraron su hoja de ruta a lo largo de sus etapas planificadoras. En el caso portugués, la división bipartita característica de los planes también se transfirió a los *relatórios*, siendo estos siempre organizados, por tanto, en una primera parte consagrada a la metrópoli y una segunda centrada en las colonias. De forma paralela al progresivo enriquecimiento de los planes del país, los sucesivos informes también fueron incorporando gradualmente más aspectos. Aunque esta mayor profundidad sea constatable en los dos ámbitos, es en el dominio ultramarino donde se aprecia una mejora más patente, ya no solo en lo relativo al comportamiento de los sectores productivos, sino, en un sentido amplio, en cuanto a la estructura de la economía colonial en su conjunto. En España, por su parte, las memorias son menos sistemáticas que en Portugal, siendo la información disponible para el II Plan, por el motivo expuesto con anterioridad, la más irregular y mediocre. Por un lado, aunque resulte un aspecto menor, la disposición de los temas y sectores abordados sufre ciertas alteraciones en las diferentes memorias, lo que, en ocasiones, imprime alguna dificultad para cruzar todas las memorias y acometer los análisis comparados de las mismas. Por otro lado, debido a omisiones intencionadas o a otros motivos, las cuestiones que son objeto de estudio no son plenamente coincidentes, pese a haber una notable correspondencia, entre las sucesivas memorias.[642]

Después de haber expuesto las diferencias más destacadas dentro de los informes de cada país, es obligatorio hacer referencia, abordándolas conjuntamente, a las **principales divergencias** entre los *relatórios* portugueses y las memorias españolas. En esencia, las diferencias de más relieve pueden ser circunscritas a dos. Por una parte, la diferente profusión con que los temas son abordados en los informes, habiendo, en ciertos casos, muestras de clara descompensación entre un país y el otro.[643] Por otra parte, el nivel de desagregación y desglose con que los diferentes temas y aspectos incluidos son tratados también varía de forma ostensible. No obstante, en este campo es más difícil encontrar tendencias o patrones

[641] Las memorias del II Plan español son singulares. De una parte, el año 1968, ejercicio que, debido a la prórroga que el I Plan conoció, pasó a integrarse en este, figura, a pesar de ello, en las memorias del segundo. De otra parte, el informe señalado de 1972 es un *Avance* de una memoria que, se supone, debería estar completada por otra memoria *definitiva* o *final*. Pese a nuestros esfuerzos para localizar tal trabajo, no hemos sido capaces de hallar tal memoria *final*.

[642] Relacionado con ello, la prolijidad con que estas son expuestas también se altera de forma notable, tendiendo a haber, en general, una acentuación de esta en las memorias del último de los planes. Esta mayor amplitud es más perceptible en el campo de los desempeños sectoriales.

[643] Piénsese, por ejemplo, en el ámbito de la financiación. Como ya se indicó en su momento, la minuciosidad con que esta aparece abordada en Portugal es, sobre todo desde el Plan Intercalar, muy llamativa. Esta exhaustividad tiene también una clara correspondencia en los *relatórios*, pues, ya desde el primero de estos, los datos proporcionados son muy ricos. Por su parte, sin dejar a un lado esta dimensión, las memorias españolas son, en esta materia, más modestas.

caracterizadores de los dos países, estando las divergencias explicadas, sobre todo, por las especificidades inherentes a cada cuestión analizada.

Durante la etapa de elaboración de esta investigación, la publicación del libro del economista portugués Ricardo Ferraz (2022)[644] ha ayudado a enriquecer nuestro conocimiento sobre la planificación aplicada a lo largo de las dos últimas décadas del Estado Novo. Aunque, con el fin de contextualizar apropiadamente el momento de elaboración y ejecución de los planes, el autor proporciona una aproximación histórica de interés a cada uno de los programas económicos en cuestión, la dimensión más relevante y sustanciosa del trabajo es la referente al estudio de los valores estimados y finalmente utilizados en los diferentes subsectores económicos. Considerando los indicados *Relatórios de execução* de los planes como principales fuentes de información, el economista reúne en su trabajo los desfases existentes entre lo proyectado y lo realizado desde el primero hasta el último de los planes portugueses. De esta forma, el ejercicio constituye un buen esfuerzo de agregación de los resultados financieros arrojados por los diferentes sectores de los planes del Estado Novo.

A partir de la sugestiva investigación realizada por Ferraz, se contempló la posibilidad de, además de acentuar notablemente la perspectiva histórica y las reflexiones sobre la evolución de la planificación lusa, ampliar el análisis e introducir el caso español. De esta forma, siguiendo la orientación de este estudio, se consideró que podría resultar de interés efectuar un examen comparado entre las previsiones y los resultados que los dos modelos planificadores tuvieron. Así, más allá de centrarnos en las trayectorias seguidas individualmente por Portugal y España, la óptica confrontada también proporciona, en materia de resultados obtenidos, un retrato valioso de las semejanzas y disimilitudes que los países ibéricos exhiben.[645]

A pesar de la intención que se acaba de expresar, las fuentes disponibles para el análisis propuesto imprimen una limitación que condiciona dicho examen. Las divergencias observables entre los informes elaborados en Portugal y España son, de nuevo, las causantes de este impedimento. En consonancia con el rico tratamiento que los *relatórios* lusos confieren a la financiación de los planes de fomento, es posible conocer la relación existente entre el volumen de financiación total (público y privado) previsto para cada sector y el nivel de cumplimiento de dichos montantes para cada uno de ellos.[646] En contraste, en las memorias españolas no se encuentra una información pareja que ligue, por un lado, las cuantías parciales de financiación para cada sector y, por otro, la serie de subsectores afectados por estas.

[644] La obra se titula *Os Planos de Fomento do Estado Novo – Quantificação e análise*.

[645] Los trabajos orientados hacia el desempeño de los proyectos e inversiones consignados en los planes de fomento/desarrollo son escasos y fragmentarios. Por esta razón, consideramos que la obra de Ricardo Ferraz emprende una senda de sumo interés para nuestra materia. Así, en esta parte de la tesis se pretende profundizar en el material proporcionado por el economista portugués y, adicionalmente, acometer la deseada perspectiva comparada a la que se ha hecho alusión.

[646] Es necesario subrayar que aquí se está aludiendo únicamente a la dimensión financiera de los planes, es decir, aquella que vincula las inversiones dirigidas a cada sector con los montantes que, tras la ejecución de los sucesivos planes, acabarían por ser gastados. Así pues, aquí no se hace referencia a la ingente e inabarcable cantidad de proyectos «físicos» o «materiales» (escuelas, hospitales, carreteras, puertos, etc.) que también aparecen señalados en los informes mentados.

Teniendo en consideración que, en el análisis deseado, la diferenciación sectorial constituye un elemento capital, aquí existe un escollo de notable entidad que obliga a decantarse por una alternativa viable.

Para satisfacer la voluntad de explorar el grado de realización de los valores de inversión previstos en los sectores españoles, la opción más razonable y factible es concentrar el estudio en uno de los instrumentos más importantes de que la planificación franquista se sirvió a lo largo de los tres planes aplicados: el Programa de Inversiones Públicas (PIP). Al optar por esta vía, el obstáculo relativo a la relación entre los volúmenes de inversión y los variados sectores de los planes aparece superado, pues todos los PIP establecen dicho nexo, permitiendo analizar, por tanto, el grado de ejecución de cada sector productivo en los tres planes.[647] De esta manera, se abre la posibilidad de acometer una comparación de las dos planificaciones en lo que atañe a una de las dimensiones fundamentales de cualquier plan económico: los desajustes entre proyecciones y realizaciones de cada actividad productiva.

Por último, antes de proceder al análisis comparado propuesto, es conveniente hacer unas aclaraciones referentes a la clasificación y al nivel de desagregación de los grandes sectores incluidos en los planes. Con arreglo a lo que se ha comentado, no existe una correspondencia absoluta entre los sectores conformadores de los diferentes planes de un mismo país ni entre estos y los encontrados en el otro. Estrechamente relacionado con ello, el grado de pormenor con que los subsectores aparecen presentados también dista de ser homogéneo, constatando, pues, marcadas diferencias en los sucesivos informes. Así, en algunos casos el nivel de desagregación es muy modesto, mientras que, en cambio, ocurre lo contrario en otros. Teniendo en cuenta esta significativa heterogeneidad, consideramos oportuno conferir una coherencia y, en la medida de las posibilidades existentes, uniformidad a la nómina de sectores sometidos a estudio. A nuestro parecer, carece de sentido que, por ejemplo, los sectores de un país aparezcan subdivididos en numerosos subsectores en tanto que, en contraste, se facilite una información muy parca en el otro caso. Así pues, dando continuidad a uno de los principios centrales que ha guiado la realización de la investigación, se procura dispensar, siempre con una flexibilidad razonable, un tratamiento equilibrado y equitativo a las planificaciones de Portugal y España.[648]

[647] Aunque los Programas de Inversiones Públicas han atraído la atención de algunos trabajos, tales como Alsina Oliva (1987), no se dispone de ningún análisis pormenorizado, que aborde todas las memorias de ejecución existentes, sobre el grado de desempeño individualizado de la totalidad de sectores afectados por dicho programa. Esta es, pues, la principal carencia que se busca cubrir aquí.

[648] Esto no es óbice para que los datos proporcionados sobre el grado de ejecución de las inversiones de los grandes sectores sean complementados y ampliados, cuando así se estime oportuno y enriquecedor, con información referente a algunos de los subsectores más relevantes.

CAPÍTULO 6. UN ANÁLISIS SECTORIAL DE LOS RESULTADOS FINANCIEROS DE LA PLANIFICACIÓN PORTUGUESA

Antes de comenzar con el análisis individualizado de la serie de sectores incluidos en los planes económicos, es conveniente realizar una aclaración relacionada con el orden en que los propios sectores figuran en las tablas que se van a examinar. Dado que el fin central de la planificación es la consecución, con el mayor grado de acierto posible, de una serie de objetivos fijados, resulta provechoso proceder a la organización de todos los dominios atendiendo a la diferencia entre lo proyectado y lo finalmente desembolsado. A partir de una reconstrucción que se ha efectuado de los resultados incluidos en los informes disponibles, se presentan los sectores ordenados desde el que exhibe un mayor incumplimiento por exceso de lo previsto hasta el que arroja, en sentido antitético, un grado de ejecución más bajo. De este modo, es posible apreciar con claridad las divergencias sectoriales existentes para, consecuentemente, acometer las interpretaciones oportunas.

6.1 EL EJERCICIO PLANIFICADOR EN LOS PROGRAMAS PARCIALES METROPOLITANOS

El **I Plan de Fomento** (1953-1958) y el **II Plan de Fomento** (1959-1964) son los primeros programas portugueses estudiados. El grado de ejecución financiera que ambos presentan en sus respectivas dimensiones **metropolitanas** puede ser observado en la Tabla 6.1. y en la Tabla 6.2.

Tabla 6.1. Resultados financieros del I Plan de Fomento. Metrópoli (en *contos*)

SECTORES	**PREVISTO (P)**	**GASTADO (G)**	**(G/P)*100 (%)**	**(G/T)*100 (%)**
INDUSTRIA	3 616 000	5 920 674	163,7	59,9
ESCUELAS TÉCNICAS	215 000	319 530	148,6	3,2
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	2 420 800	2 562 933	105,9	25,9
AGRICULTURA	1 290 000	1 086 493	84,2	11,0
TOTAL (T)	7 541 800	9 889 630	131,1	100

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Tabla 6.2. Resultados financieros del II Plan de Fomento. Metrópoli (en *contos*)

SECTORES	PREVISTO (P)	GASTADO (G)	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)
ELECTRICIDAD	4 595 000	7 069 690	153,9	26,1
PESCA E INDUSTRIA	6 337 000	8 394 941	132,5	31,0
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	6 612 700	7 841 691	118,6	28,9
INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA	631 000	582 575	92,3	2,1
AGRICULTURA	3 812 192	3 230 023	84,7	11,9
TOTAL (T)	21 987 892	27 118 920	123,3	100

Fuente: Ferraz (2022) y elaboración propia

Tal como se explicó en capítulos previos, el **primero** de los cuatro planes portugueses es el más elemental de todos. El volumen de financiación aplicado, el limitado número de sectores y subsectores y el discreto tratamiento que estos portan consigo en el programa son elementos que permiten conformar una visión general de la modestia del plan. No obstante, también es necesario recordar que, en el contexto histórico que advino con la llegada y utilización de los fondos del Plan Marshall, el Primer Plan de Fomento del Estado Novo constituyó un intento incipiente de privilegiar una serie de inversiones relevantes para el país (Rollo, 2007a). Estas pasaron a conformar un programa económico que, pese a su carácter primitivo, ayudó a orientar los ulteriores planes portugueses.

En relación con la cuestión que se acaba de apuntar, el desempeño del I Plan portugués en el ámbito metropolitano constituye un buen punto de partida para comprender e interpretar mejor los programas sucesores que el Estado Novo pasaría a adoptar. A pesar de que se adviertan patentes desequilibrios entre los sectores productivos que tienen cabida en él, resulta destacable que todos ellos, formando parte del modelo de desarrollo propugnado por el régimen, seguirían estando presentes, con pesos bastante dispares, hasta el final de la etapa planificadora. En el caso del sector secundario, su protagonismo (tanto desde el punto de vista de los gastos totales como de los desfases entre lo proyectado y lo ejecutado) es muy elocuente acerca del impulso industrializador que, intensificado con el paso del tiempo, fue consustancial a los planes de fomento. Asimismo, la lectura inicial que se debe efectuar en cuanto a las comunicaciones y los transportes es análoga (Marques, 1988; Rosas, 1994).

Los resultados del I Plan luso en la metrópoli pueden ser analizados adoptando diferentes perspectivas. Una primera impresión que se tiene acerca del comportamiento de los sectores durante el sexenio del plan guarda relación con la variabilidad que estos exhiben. En primer lugar, se observa que los desajustes entre los montantes previstos para cada grupo y los volúmenes gastados son significativos. Exceptuando el ámbito de las comunicaciones y transportes, cuyo desfase por exceso es relativamente bajo (105,9%), los restantes sectores tienen unos comportamientos que se apartan bastante de las cuantías consignadas en sus respectivas inversiones. De una parte, el único sector cuyo desfase es deficitario, la agricultura,

posee un porcentaje de realización del 84,2%. De otra parte, tanto las escuelas técnicas (148,6%) como la industria (163,7%) arrojan unos resultados que denotan una discordancia muy notoria. En último lugar, reparando en los desajustes entre la inversión total proyectada y la ejecutada, se constata que, en línea con la tendencia general de los sectores, el desajuste es del 131,1%.

La desviación de más de sesenta puntos porcentuales observada en el sector secundario puede ser entendida, en un contexto de rápida industrialización como el que se estaba operando en Portugal (Rodrigues y Mendes, 1999), como una manifestación de las dificultades predictivas que dicho proceso expansivo suele portar consigo. Así, a pesar de la modestia de la industrialización nacional, las necesidades materiales de este sector, difícilmente estimables por parte de los planificadores, habrían derivado, juntamente con otros imponderables, en el desajuste tan acentuado que se verifica. En sentido contrario a lo indicado para la industria, el desfase apreciado en el ámbito de las escuelas técnicas, muy próximo al 150%, debe ser objeto, a nuestro parecer, de una crítica más severa. El muy escaso peso otorgado a este campo en el plan, juntamente con el limitado número de proyectos asociados a él, debería traer consigo un nivel de ejecución mucho más ajustado al pronóstico. Así pues, dada la naturaleza de este último capítulo, consideramos que el desempeño del plan metropolitano en el ámbito educativo es marcadamente insatisfactorio desde la perspectiva de la diferencia entre lo planificado y lo ejecutado. No obstante, esta desviación por exceso también podría tener otra lectura menos negativa, pues denotaría la percepción de una necesidad de recursos superior a los inicialmente planificados y, derivado de ello, una apuesta por atender dichas exigencias.

En lo que concierne al protagonismo que los cuatro grandes dominios tienen, se deben resaltar las siguientes cuestiones. Primeramente, es destacable la preeminencia indiscutible del sector industrial. A pesar de la impronta que las posturas filoagrarias (en determinados casos, abiertamente antiindustriales) aún ostentaban en el Portugal de los años cincuenta, los resultados del I Plan muestran a las claras que, en la práctica, las inercias de aquella época industrialista iban haciendo mella en la estructura económica nacional. De cada diez escudos destinados a los sectores integrantes del plan metropolitano, casi seis aparecen absorbidos por el sector secundario. Dicho de otro modo, la suma de los porcentajes de los restantes capítulos se queda, *grosso modo*, veinte puntos porcentuales por debajo del valor de la industria.

Dentro de los subsectores secundarios que integran el I Plan metropolitano, el aspecto más llamativo se relaciona con la primacía que la energía eléctrica[649] ostenta aquí: más de las tres cuartas partes de las cuantías industriales desembolsadas se vinculan a la electricidad. Este dato es muy ilustrativo acerca de la importancia conferida a la electrificación del país para apuntalar el desarrollo económico nacional. Como se ha visto en el análisis del contenido de los planes, la voluntad de electrificar Portugal recorrió toda la etapa programadora, habiendo una firme

[649] Tal como se ha explicado, se busca garantizar, en la medida de lo posible, una correspondencia entre el grado de pormenor con que los sectores son abordados en los dos países. En este caso concreto de la electricidad, tal como ocurre en otros ámbitos, dicho dominio aparece integrado en el capítulo de la «industria». Aunque, por el motivo indicado, el comportamiento particular de la electricidad en el I Plan no figure en la tabla proporcionada, nosotros, por considerarlo relevante, proporcionamos información adicional relativa a este.

determinación de aminorar las divergencias entre las áreas urbanas, más electrificadas, y las rurales, que aún seguirían presentando notables deficiencias en la fase más madura de la planificación del Estado Novo. Además del protagonismo de esta rama, hay otra dimensión cuya relevancia es también central para nuestro estudio. El porcentaje de ejecución de los gastos vinculados a la electricidad en el I Plan metropolitano es, en el ámbito metropolitano, superior al 99%. De este modo, frente a un sector industrial que, en su conjunto, presenta un desequilibrio muy acentuado entre proyecciones y cumplimientos, el subsector eléctrico contraría tal comportamiento, teniendo un resultado casi perfecto (Ferraz, 2022, p. 35).

Las comunicaciones y transportes constituyen el segundo sector que, en términos de inversión realizada, sobresale en el I Plan metropolitano. Más de un cuarto de la inversión efectuada aparece vinculada a este campo, quedando bastante lejos, con todo, del sector secundario. A pesar de la distancia que separa los dos dominios ya señalados, la complementariedad existente entre ellos es palmaria, tal como los diferentes planes, tanto portugueses como españoles, ponen de manifiesto por extenso. Es decir, la industrialización anhelada requería, entre otros elementos, que los transportes y comunicaciones tuviesen un buen desempeño en el interior del país, sobre todo en aquellas zonas más expuestas al proceso industrializador en curso, y, simultáneamente, que las conexiones con el exterior fuesen también ágiles y eficientes (Amaral, 2019). Una nota diferenciadora con respecto al sector secundario es la relativa al peso que las diferentes partes integrantes del ámbito de los transportes y las comunicaciones tienen. Así, en contraste con el desequilibrio a favor de la electricidad que se señalaba, los volúmenes de inversión están mejor repartidos aquí. De hecho, el aspecto que más llama la atención es el referente a la más modesta de las cuantías fijadas, es decir, la relativa a los aeropuertos (Ferraz, 2022, p. 35). Durante los años cincuenta del siglo pasado, estas infraestructuras aún estaban en un proceso de expansión que se acentuaría en la siguiente década.

En el otro extremo, los dos campos cuyos resultados muestran una presencia más discreta en el Portugal metropolitano vienen definidos por la agricultura y las escuelas técnicas.

La agricultura, además de ser el único sector con un grado de realización inferior a la inversión prevista, representa el 11% del volumen total desembolsado. En relación con ello, es necesario tener presente que el primer plan portugués emergió no solo como una opción de continuidad y proseguimiento con respecto a la ayuda del Plan Marshall, sino también como un claro sucesor de la Ley de Reconstitución Económica de 1935. Este es un aspecto destacado, pues, a diferencia de lo que había ocurrido en esta, en que la agricultura había sido uno de los sectores más beneficiados, en el I Plan se aprecia un escenario diferente.[650]

Las escuelas técnicas llevan aparejado un porcentaje aún más exiguo de inversión realizada (3,2%). La principal lectura que, a nuestro juicio, debe ser efectuada de ello guarda relación con que, en el primer programa, los planificadores portugueses decidieron concentrar esfuerzos en, principalmente, dos tipos de subsectores: por un lado, algunos cuya importancia era

[650] Hay que recordar que, para conocer mejor la mentada Ley de 1935, debe ser consultado el trabajo de Nunes y Valério (1983).

entonces capital para el desarrollo (verbigracia, la electricidad) y, por otro, otros más tradicionales que, yendo en la misma dirección, también eran, en principio, poderosos instrumentos para el progreso nacional, tal como la expansión de los medios de transporte. Así, las escuelas técnicas eran en la época, a pesar del valor que se les atribuye en el plan portugués, un dominio menos descollante entre la serie de inversiones seleccionadas. Por ello, aquí se encuentra un ejemplo de sector que, pese a las proclamas enaltecedoras de los planificadores del Estado Novo, se vio subordinado a otras prioridades más atractivas.[651]

Dentro de las alteraciones sectoriales que los planes experimentaron a lo largo de sus respectivas puestas en práctica, en el **II Plan** portugués metropolitano ya se pueden observar algunas modificaciones que, sin ser muy significativas, introdujeron ciertos cambios organizativos. Los dos sectores cuya designación se mantuvo inalterada en el presente plan son la agricultura y las comunicaciones y transportes.[652] En el caso de las escuelas técnicas, en el II Plan se observa que, junto con esta vertiente, se incorpora otra referente a la investigación aplicada. En cuanto al sector secundario, la pesca aparece encuadrada en el conjunto de las actividades industriales y, por otro lado, la electricidad irrumpe ahora como sector autónomo, siendo desligado, por tanto, del resto de la industria.

Guardando correspondencia con el desajuste entre la cuantía total prevista y la finalmente ejecutada que se veía para el I Plan, su sucesor tiene de nuevo un desfase que, siendo un poco más reducido (123,3 frente a 131,1%), vuelve a mostrar un nivel de gasto sensiblemente superior al estimado. Tal como también ocurre en el programa metropolitano anterior, la diversidad es el rasgo caracterizador del comportamiento de los sectores, pues, aunque las realizaciones excedentarias sean más numerosas, hay dos cuyos niveles de cumplimiento son claramente inferiores.

Mostrando una clara continuidad con respecto al panorama encontrado en el I Plan, la electricidad sigue siendo uno de los principales protagonistas. Por un lado, el nivel de gasto realizado durante el sexenio excedió con creces el previsto en el plan (153,9%), siendo, con diferencia, el desajuste más elevado de todos los sectores. Por otro lado, el peso que los proyectos eléctricos llevan consigo en relación con el gasto total del plan es, sin duda, el aspecto más destacado. A este respecto, cabe realizar dos comentarios. A pesar de que, en el presente programa, la electricidad constituya un capítulo individualizado y, por ello, desligado de la industria, el montante gastado en este campo, 7 069 690 *contos*, no se aparta en exceso de las cuantías dirigidas a las actividades secundarias (8 394 941 *contos*) y a los transportes y

[651] Hay otro aspecto que, en este apartado, también reviste una gran significación. El plan pone el acento en la necesidad de construir varias escuelas técnicas y en mejorar las ya existentes en el país. Con todo, las referencias a la calidad del capital humano nacional son, aquí, mínimas. El modesto número de portugueses que, en la época, podían acceder a centros formativos de este tipo es una variable que puede ayudar a entender la relativa importancia conferida a las escuelas técnicas en el I Plan. No nos parece casual, pues, que conforme los niveles de escolarización fueron avanzando en el país, la atención dispensada a la educación (no solo la técnica) fuese *in crescendo* durante toda la etapa planificadora.

[652] Se alude aquí únicamente a la designación del sector. Por este motivo, no se pretende decir que exista una correspondencia absoluta entre los subsectores incluidos en ambos.

comunicaciones (7 841 691 *contos*). Al mismo tiempo, la electricidad concentra más de una cuarta parte del total invertido en el territorio metropolitano.[653]

Los sectores pesca e industria y transportes y comunicaciones son, respectivamente, el segundo y tercero que figuran en la lista de la metrópoli. Atendiendo al primero de ellos, su grado de realización, pese a no ser tan elevado como el encontrado en el I Plan, también supera el volumen fijado con holgura. Así, frente a una previsión de 6 337 000 *contos*, el montante final resultó ser de 8 394 941, arrojando, por tanto, un porcentaje por exceso del 132,5%. Desde el punto de vista del peso interno, se observan marcados desequilibrios entre las varias ramas que integran este sector. Particularmente, destaca el elevado protagonismo que las industrias básicas poseen, atrayendo para sí una financiación muy similar a la que se indicaba para la electricidad; en sentido opuesto, la pesca tiene una importancia mucho más discreta en comparación con las restantes actividades del sector secundario.

En lo tocante a los transportes y comunicaciones, el II Plan metropolitano posee algunas singularidades. En primer lugar, la mayor distancia existente entre este ámbito y las actividades industriales que se verificaba en el I Plan se ve ahora atenuada por la existencia del capítulo independiente de la electricidad. Esto hace, pues, que los transportes posean un peso relativo más destacado en el II Plan.[654] Atendiendo al protagonismo de los ámbitos constitutivos de este sector, no se hallan diferencias acusadas entre ellos. Aun así, resulta singular la inversión que, en comparación con el plan precedente, se operó en cuanto a los puertos y los aeropuertos (Ferraz, 2022, p. 43). En el presente programa, los primeros conforman la partida más exigua del capítulo (8,6%), mientras los segundos llegan a representar más de un 17% del mismo. De hecho, resulta sorprendente el desajuste excedentario que los aeropuertos tienen en el presente programa, pues este asciende al 410,7%.[655] Finalmente, como muestra de la relevancia otorgada al nuevo puente que se estaba construyendo en Lisboa, dentro del capítulo de transportes y comunicaciones, esta obra atrae para sí más del 20% del total del sector.[656]

En un sentido opuesto, la investigación y enseñanza y la agricultura son los dos sectores que poseen tanto un volumen de gasto más reducido como unos grados de ejecución más modestos. Las actividades agrícolas ofrecen un comportamiento que, en sentido global, es muy semejante al observado en el I Plan, tanto en términos de realización (ambos ligeramente inferiores al 85%) como en términos de desembolso sobre el total (11% en el primero y 11,9% en el segundo). La principal diferencia radica, como ya se expuso en el análisis de los planes,

[653] Recuérdese que uno de los principales defensores de la orientación industrialista de la política económica portuguesa, Ferreira Dias, fungió como Ministro de Economía durante parte del periodo de aplicación del plan ahora considerado (1958-1962). Dentro de la lista de propuestas efectuadas por él, la electrificación nacional ocupaba una posición central.

[654] De cada diez unidades del gasto total del plan metropolitano, casi seis aparecen representadas por los transportes y comunicaciones y la industria.

[655] En relación con ello, no es casual que, tal como se refleja en el II Plan, el tráfico aéreo estuviese experimentando una notable expansión en el país durante los años sesenta.

[656] El volumen de gasto orientado hacia el Puente Salazar (el actual Puente 25 de Abril) es un buen indicador de la importancia que la capital del país tenía en el seno del proceso de desarrollo económico nacional. Así, es significativo que el montante destinado a esta obra en el II Plan supere a otros del mismo capítulo del programa (transportes marítimos, aeropuertos, puertos, etc.).

en la más amplia nómina de subsectores del II Plan, emergiendo preocupaciones que, con el paso del tiempo, acabarían deslizándose hacia otros capítulos autónomos que habrían de aparecer (por ejemplo, la construcción de caminos rurales y el abastecimiento de agua a las poblaciones de estas áreas terminarían siendo integradas, ya en el último plan, en el capítulo de mejoras rurales). El aspecto más descollante de este sector es que todos los subdominios agrarios sin excepción arrojan resultados de gasto inferiores a las previsiones, lo que proporciona una imagen bastante negativa de su desempeño en el ámbito metropolitano. Además, es expresivo que uno de los epígrafes, el correspondiente a la construcción de caminos rurales, constituya la partida más elevada de todas (Ferraz, 2022, p. 42).[657]

El capítulo de investigación y enseñanza es, al igual que en el I Plan, un sector muy modesto, llevando consigo una partida mínima en relación con el desembolso total del programa (2,1%). No obstante, cabe realizar una consideración acerca del grado de ejecución observado en este capítulo, estableciendo una diferenciación entre las dos bases que lo sustentan (la investigación y las escuelas técnicas). Atendiendo al nivel de realización global, 92,3%, se observa un porcentaje que, sin ser espectacular, es más elevado que el asociado a las actividades primarias. No obstante, como muestra Ferraz, 2022, la dimensión más sobresaliente guarda relación con el excelente desempeño del II Plan en lo tocante a la construcción y mejora de estos centros. De forma insólita en el conjunto de los planes estudiados, hay una perfecta correspondencia entre la cuantía proyectada y la ejecutada en este campo (393 000 *contos*), lo que constituye uno de los mejores ejercicios prospectivos realizados por los planificadores del Estado Novo. Por su parte, la vertiente referente a la investigación presenta un resultado más pobre, pues el desfase existente entre la cuantía prevista y la ejecutada es próximo al 80%.

6.2 La abundancia de ejecuciones deficitarias en los dos primeros programas ultramarinos

Una vez expuesto el desempeño de los dos primeros planes en el ámbito metropolitano, el comportamiento que los sectores de la **economía colonial** tuvieron en estos dos programas es mostrado en las tablas 6.3. y 6.4.

[657] A pesar del reducido tamaño del Portugal metropolitano, es entendible que el desembolso destinado a estos proyectos sea el más cuantioso. Las obras asociadas a tal empresa, particularmente las llevadas a cabo en las regiones interiores del país y, concretamente, en las que presentan una orografía más accidentada (Trás-os-Montes es un caso paradigmático), comportaban una serie de dificultades difícilmente sorteables. Desde luego, no es casual que, aún en la actualidad, los pobladores de estas áreas más aisladas, cuyos habitantes han descendido a una velocidad vertiginosa durante las últimas décadas, sigan sufriendo serios problemas relacionados con las vías de comunicación.

Tabla 6.3. Resultados financieros del I Plan de Fomento. Colonias (en *contos*)

SECTORES	FINANCIADO (F)	GASTADO (G)	(G/F)*100 (%)	(G/T)*100 (%)
APROVECHAMIENTOS DE RECURSOS Y POBLAMIENTO	1 925 981	1 806 515	93,8	39,6
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	2 977 593	2 755 788	92,5	60,4
TOTAL (T)	4 930 574	4 562 303	92,5	100

Tabla 6.4. Resultados financieros del II Plan de Fomento. Colonias (en *contos*)

SECTORES	PREVISTO (P)	GASTADO (G)	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	4 151 000	4 754 198	114,5	52,5
MEJORAS LOCALES	416 055	415 433	99,9	4,6
INSTRUCCIÓN Y SANIDAD	672 150	660 662	98,3	7,3
POBLAMIENTO	1 105 500	972 498	88,0	10,7
EQUIPAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	55 500	46 186	83,2	0,5
APROVECHAMIENTO DE RECURSOS	2 479 895	1 898 477	76,6	21,0
CONOCIMIENTO CIENTÍFICO DEL TERRITORIO	463 000	310 733	76,5	3,4
TOTAL (T)	9 286 400	9 058 187	97,5	100

Fuente: Ferraz (2022) y elaboración propia

Dentro del conjunto de los planes de fomento portugueses, las inversiones integrantes del **I Plan colonial** son, sin ninguna discusión, las distribuidas del modo más sencillo. Así, tan solo dos grandes bloques conforman las cuantías asociadas a los proyectos ultramarinos. A pesar de su simplicidad, tanto las comunicaciones y transportes como los aprovechamientos de recursos y el poblamiento constituyen dos grandes ámbitos que, de forma conjunta o separada, recorren todos los programas económicos coloniales hasta el III Plan.[658]

[658] Al introducir el matiz relativo a la organización conjunta o separada, nos referimos a que, por poner un ejemplo, dos de los dominios que aquí figuran unidos (aprovechamientos de recursos y poblamiento) pasan a estar individualizados en el siguiente plan. Estos cambios, relativamente habituales en los planes de los dos países, refuerzan la idea de que no resulta sencillo acometer tratamientos comparados entre las dos economías ni tampoco entre los diferentes planes de un mismo país.

En términos de inversiones ejecutadas, de cada diez unidades monetarias desembolsadas en los proyectos coloniales, aproximadamente cuatro aparecen ligadas a los aprovechamientos de recursos y poblamiento y seis a las comunicaciones y transportes. Así, pese a existir un cierto desequilibrio entre los dos ámbitos, no se puede decir que este sea muy acentuado. De hecho, el tratamiento que se les confiere en el propio texto del plan no destila marcadas diferencias entre sí, ya que tanto una línea de actuación como la otra eran, a comienzos de los años cincuenta, dimensiones de primer orden en el Portugal ultramarino (Presidência, 1953).[659]

En el caso del capítulo destinado al aprovechamiento de recursos y al poblamiento, su significación es evidente para cualquier país que, como el Portugal de la década de 1950, posea territorios coloniales bajo su soberanía. Como se ha visto en capítulos previos, la primera de las vertientes de esta díada, el aprovechamiento de recursos, es una pretensión central en las diferentes *provincias ultramarinas*, habiendo marcadas diferencias entre las riquezas atribuibles a cada una de ellas. A este respecto, los recursos que cada territorio atesoraba entonces eran relativamente variados, yendo desde los bienes y productos agrarios existentes en la mayoría de las colonias hasta, por ejemplo, el cierto potencial industrial que Macao tenía. Por su parte, el poblamiento, esto es, la instalación racional de colonos y lugareños sobre los territorios dominados distó de exhibir, ya desde el I Plan de Fomento, una uniformidad entre el conjunto de las *provincias* lusas. Poniendo el foco, por ejemplo, en la voluntad de instalar portugueses europeos en algunos de los dominios extrametropolitanos, es manifiesto el interés que, sobre todo, Angola y Mozambique tenían para los planificadores del Estado Novo.

En el segundo caso, las razones inherentes a la relevancia de las comunicaciones y los transportes son coincidentes con las existentes en la metrópoli, siendo crucial tener en cuenta, con todo, que los efectos de este dominio no recaían únicamente sobre los territorios coloniales, sino que también incidían sobre el deseable fortalecimiento de las conexiones entre la metrópoli y el Ultramar. Pese a que las posibilidades de comunicación internas eran muy variadas de acuerdo con las particularidades de cada territorio portugués, los proyectos incluidos en el I Plan colonial son muy nítidos acerca de la hegemonía que los dos principales dominios africanos ostentaban. Así, el acento puesto en mejorar los puertos y aeropuertos de Angola y Mozambique era una pretensión que se encontraba íntimamente vinculada a la voluntad de afianzar las conexiones entre el Portugal europeo y los dos territorios africanos más apreciados.

Los grados de ejecución de las partidas tienen también unos resultados claros, hasta el punto de que ambos son prácticamente idénticos, estando solo separados por una distancia de poco más de un punto porcentual. Dadas las dificultades que la ejecución de los proyectos orientados hacia las posesiones coloniales suscitaba, es posible interpretar tales desempeños como bastante aceptables. No obstante, haciendo un juicio más crítico de estos, se puede argumentar que, dado que los ámbitos establecidos son exclusivamente dos, las cuantías finalmente desembolsadas podrían haberse desviado menos de lo que efectivamente lo hicieron.

[659] Las investigaciones que, adoptando una perspectiva amplia y global, abordan el desarrollo económico de las colonias y lo vinculan a las directrices y orientaciones de los planes de fomento se relacionan, particularmente, con el trabajo de Pereira (2012). Si se desea complementar lo explicado acerca de la dimensión ultramarina de los sucesivos programas, consúltese este texto.

Independientemente de la interpretación realizada, es importante tener presente que el Primer Plan de Fomento fue el único de los cuatro programas estudiados que no se vio afectado, en el ámbito colonial, por la irrupción de la guerra en África.

Considerado en su conjunto, hay dos aspectos que, a nuestro entender, deben ser subrayados en el I Plan colonial. Por un lado, las preferencias sectoriales delimitadas por los planificadores portugueses ya se encuentran fácilmente reconocibles desde los primeros años cincuenta. De este modo, aunque no se aprecie una continuidad absoluta hasta mediados de la década de 1970, el I Plan ya proporciona vislumbres que ayudan a comprender mejor la posterior evolución. Por otro lado, en lo que atañe a las desviaciones de los sectores, los dos dominios que integran la parte colonial arrojan unos resultados bastante más próximos a los valores proyectados que en la metrópoli. Así pues, a pesar de las dificultades para planificar en las distantes colonias, los resultados obtenidos en este ámbito son bastante positivos.

Frente a las dos grandes líneas de actuación que, en el contexto del I Plan, habían sido articuladas para el Portugal ultramarino, el **II Plan** incrementó la variedad de programas dirigidos a estas posesiones. Atendiendo al conjunto de ámbitos que irrumpieron en la dimensión colonial del II Plan, el aspecto más destacado se relaciona con la aparición de sectores nítidamente sociales en dichas *provincias*. Así, el capítulo relativo a instrucción y sanidad encierra en sí dos de las principales orientaciones de las políticas sociales. Exceptuando el campo particular de las escuelas técnicas, que ya se hallaba en el I Plan metropolitano, se verifica que la inclinación social emergió antes en las colonias que en la metrópoli.[660]

Observando, de forma integral, los resultados coloniales obtenidos en el presente programa, el aspecto que más sobresale es el destacadísimo peso que las comunicaciones y los transportes tienen. Este sector posee, como mínimo, dos rasgos que lo singularizan en el presente plan. Por un lado, es el único dominio de los siete en que la inversión realizada excede a la prevista (114,5%). Por otro, el elevadísimo volumen de gasto dirigido hacia este ámbito (más del 50% del total colonial) muestra a las claras que su protagonismo eclipsa, manteniendo distancias variables, el exhibido por el resto de los sectores.[661] La significación ya explicada de los transportes como poderosos instrumentos capaces de impeler el dinamismo de otras actividades productivas es claramente aplicable a las colonias. Las especificidades de cada posesión ultramarina (carácter insular o no, extensión, orografía…) constituyen elementos muy relevantes para determinar las necesidades relativas a las comunicaciones y los transportes, pero, en general, solo se puede concluir que todos los territorios precisaban de este sector para prosperar y, desde el punto de vista de los intereses del colonizador, preservar los privilegios de explotación, con mayor o menor éxito, que las lógicas imperialistas alimentaban.

[660] El I y el II planes metropolitanos no incluyen ningún capítulo consagrado a la sanidad. En relación con las tímidas referencias al ámbito educativo, a pesar de que las escuelas técnicas fueron objeto de atención, no se hallan capítulos claramente autónomos que, contemplando la educación de una forma global, se destinen específicamente a este sector.

[661] No siempre existe una correspondencia entre la importancia atribuida a un sector en la metrópoli y las colonias, pero, en este caso, solo se puede afirmar que el relieve es compartido en los dos ámbitos constitutivos del país.

La siguiente interpretación que, tras el marcado peso del anterior sector, se debe acometer se liga al carácter básicamente continuador que este plan posee, en su dimensión colonial, en relación con el anterior. Si se pone el foco sobre el segundo y tercer sector que presentan unas inversiones más elevadas, se aprecia que estos son los dominios que, otrora juntos, constituían el reverso de las comunicaciones y los transportes en el I Plan. En efecto, el aprovechamiento de recursos y el poblamiento son, respectivamente, los campos que, siguiendo un orden descendente, presentan los siguientes montantes de inversión (21% y 10,7%, respectivamente). De hecho, si se consideran los tres primeros sectores conjuntamente, se ve que casi el 85% de los desembolsos realizados aparecen representados por ellos, lo que es, dado el número de sectores incluidos, un porcentaje muy elevado. Atendiendo a lo expuesto, se concluye que, pese al abanico sectorial más diverso, esta variedad está, a la postre, muy descompensada en favor de proyectos cuya orientación es directamente heredera del programa ultramarino antecesor.

Finalmente, los sectores sociales tienen una presencia muy modesta en el II plan. A este respecto, aunque la partida dirigida hacia la instrucción y la sanidad tenga, en términos porcentuales, el valor más elevado de los cuatro últimos sectores, se observa que el dominio que cierra la lista, también social, el equipamiento de los servicios públicos, presenta un desembolso irrisorio (inferior al 1% del total). Asimismo, es necesario realzar que, en consonancia con las opciones asumidas en la generalidad de los planes ultramarinos, las dos colonias principales, Angola y Mozambique, también muestran aquí un desequilibrio muy acentuado, pues son los territorios beneficiarios de las cuantías *sociales* más elevadas. Para concluir, enlazando con lo que posteriormente se examinará en el Plan Intercalar, cabe enfatizar aquí que la inserción de partidas sociales en los primeros planes del Estado Novo no debe hacer que se sobredimensione su entidad, puesto que su impronta fue marcadamente tímida.

En cuanto a las desviaciones entre cuantías proyectadas y ejecutadas, se aprecia una realización total bastante ajustada (97,5%). Aquí es necesario tener presente que el Segundo Plan de Fomento tiene, en las colonias, una particularidad que lo singulariza con respecto a los otros cuatro programas. Así, este plan fue el único de la serie que conoció una primera fase no condicionada por la guerra y una segunda que, desde el ecuador de su etapa de aplicación, 1961, se vio afectada por el comienzo del conflicto en Angola. Teniendo en cuenta todas las dificultades inherentes a la coordinación de los proyectos en un contexto desestabilizado por la guerra, consideramos que el resultado global, muy próximo al 100%, es francamente positivo.

En vista de la mayor variedad de capítulos integrantes del segundo plan en comparación con el precedente, los niveles de desempeño de cada sector difieren bastante entre sí. Una primera observación sorprendente se orienta hacia el claro desequilibrio existente en los dominios cuyas realizaciones son inferiores a las metas fijadas. De hecho, de los siete grandes capítulos conformadores del II Plan colonial, seis arrojan porcentajes que quedan por debajo de sus respectivos objetivos delimitados, mientras solo uno se sitúa por encima del nivel de inversión incluido en el programa: el sector de comunicaciones y transportes. Resulta procedente, por tanto, comenzar nuestra interpretación con este último ámbito, procurando complementar las explicaciones ya efectuadas sobre su peso relativo en el programa.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A nuestro juicio, la explicación ya realizada acerca del papel motor del sector comunicaciones y transportes puede ayudar a entender, por una parte, la elevada concentración de fondos en este campo y, por otra, los desajustes positivos que a menudo se observan, tanto en el ámbito metropolitano como en el colonial. Los casi quince puntos porcentuales de desfase por exceso que se observan no tienen parangón entre ningún otro sector integrante de este plan ultramarino. Este hecho constituye una muestra de que las necesidades de inversiones en el sector desbordaron de forma notable las proyecciones iniciales. A este respecto, es necesario recordar que bajo esta etiqueta se hallan proyectos, operaciones y obras bastante diversos (construcción de vías de comunicación, mejoras en instalaciones ferroviarias y portuarias, adquisición de medios de transporte, entre los que pueden ser destacados los aviones, etc.). Las labores de coordinación implícitas entrañan, a nuestro entender, una notoria complejidad, encontrándose esta especialmente intensificada cuando el ámbito afectado es el colonial.

Considerando los sectores cuyos niveles de cumplimiento son inferiores a sus objetivos asociados, es posible establecer dos grupos diferenciados. En el primer conjunto, hay dos capítulos, mejoras locales e instrucción y salud, que presentan unos porcentajes de realización muy ajustados, sobre todo en el primer caso. Esto es así porque el grado de ejecución de las mejoras locales es casi perfectamente coincidente con su proyección efectuada (99,9%). La realización, pues, de algunas obras orientadas hacia la provisión de bienes básicos (agua, por ejemplo) o el adecentamiento de caminos en zonas rurales arroja aquí un resultado excelente, no siendo fácil encontrar, dentro de la sucesión de planes aplicados por el Estado Novo, unos niveles de cumplimiento tan ajustados. En lo referente al otro ámbito indicado, instrucción y salud, el porcentaje observado, 98,3%, también merece una evaluación muy positiva. A este respecto, es sumamente curioso que la definición de un capítulo integrado por dos sectores nítidamente sociales, opción inédita hasta la fecha en los planes del Estado Novo, posea un desempeño tan bueno. Tal vez la lectura que se deba acometer es que, en este campo, los planificadores portugueses se inclinaron por una selección de proyectos que, a la par que prioritarios, se circunscribieron a una lista relativamente reducida. Por este motivo, la supervisión del desarrollo de tales iniciativas fue, en líneas generales, más factible.

El segundo conjunto señalado, relativamente heterogéneo, está compuesto por sectores que muestran unos porcentajes de ejecución bastante más bajos, situándose cada uno de ellos, con todo, por encima del 75%. La interpretación más enjundiosa que se puede realizar se conecta, a nuestro parecer, con dos de los capítulos incluidos en esta lista: el conocimiento científico del territorio y el poblamiento de las *provincias*. A su vez, ambas dimensiones aparecen fuertemente vinculadas a la evolución de la guerra. El surgimiento de los conflictos armados, primero en Angola y después en Guinea y Mozambique, todos ellos activados durante la etapa del II Plan, suscitó dificultades para poseer un conocimiento preciso y riguroso de los territorios colonizados, particularmente en aquellas zonas más golpeadas por los enfrentamientos. Así pues, las inveteradas complicaciones de índole física y geográfica para tal cometido se veían, en ese contexto, aún más dificultadas por el desarrollo de una guerra incontrolada. Por su parte, el avance del conflicto también podía constituir un elemento perturbador significativo para el segundo de los ámbitos aludidos, el poblamiento en los territorios coloniales. Además de los

USC DE COMPOSTELA

problemas existentes para relocalizar a personas que ya habitaban dichos territorios, la voluntad de instalar a portugueses europeos en las *provincias* africanas afectadas por el conflicto, sobre todo en las dos más relevantes, se veía condicionada por una guerra cuyo desenlace y alcance se revelaban inciertos.

6.3 LA GENERALIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DEFICITARIOS EN LOS PLANES INTEGRALES METROPOLITANOS

Los dos últimos planes del Estado Novo son los más ambiciosos y completos de la secuencia portuguesa. Además de la notable diversidad de sus capítulos constitutivos, la parte **metropolitana** de estos programas es definida por una significativa abundancia de desfases deficitarios entre montantes previstos y cuantías finalmente ejecutadas. Las tablas 6.5. y 6.6. muestran, en armonía con las precedentes, los desajustes de ejecución y los pesos relativos que cada sector lleva consigo en la dimensión metropolitana del Plan Intercalar y el III Plan.

Tabla 6.5. Resultados financieros del Plan Intercalar de Fomento. Metrópoli (en *contos*)

SECTORES	PREVISTO (P)	GASTADO (G)	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)
PESCA	340 145	642 530	188,9	2,0
TURISMO	1 225 650	1 403 500	114,5	4,4
AGRICULTURA, SILVICULTURA Y GANADERÍA	3 274 240	3 248 575	99,2	10,1
ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN	1 124 400	955 764	85,0	3,0
INDUSTRIA	15 278 902	12 503 783	81,8	39,0
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	7 573 147	5 902 011	77,9	18,4
VIVIENDA	2 283 209	1 649 415	72,2	5,1
ENERGÍA	8 096 596	5 497 829	67,9	17,1
SANIDAD	447 279	263 504	58,9	0,8
TOTAL (T)	39 643 568	32 066 911	80,9	100

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Tabla 6.6. Resultados financieros del III Plan de Fomento. Metrópoli, 1968-1971 (en *contos*)

SECTORES	PREVISTO (P)	GASTADO (G)	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)
MEJORAS RURALES	1 675 551	1 952 997	116,6	4,2
INDUSTRIA[662]	73 000	67 931	93,1	0,1
SANIDAD	1 525 408	1 372 322	90,0	3,0
EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN	3 729 333	3 255 132	87,3	7,0
ENERGÍA	11 030 396	9 360 769	84,9	20,2
TURISMO	2 480 250	2 072 902	83,6	4,5
TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y METEOROLOGÍA	18 612 615	15 284 543	82,1	33,0
AGRICULTURA, SILVICULTURA Y GANADERÍA	8 575 019	6 892 733	80,4	14,9
VIVIENDA Y URBANIZACIÓN	6 201 754	4 787 065	77,2	10,3
PESCA	1 659 690	1 085 195	65,4	2,3
CIRCUITOS DE DISTRIBUCIÓN	411 458	163 422	39,7	0,4
TOTAL (T)	55 974 474	46 295 011	82,7	100

Fuente: Ferraz (2022) y elaboración propia

En la sucesión de cuatro planes elaborados y ejecutados durante el Estado Novo, el **Plan Intercalar** constituye el punto de inflexión de la planificación portuguesa, propiciando que se diese inicio a una nueva fase caracterizada por una amplitud y profundidad notablemente superiores a las identificadas hasta entonces en los programas económicos del país. Es necesario recordar también que los cambios operados fueron perceptibles tanto en el Portugal metropolitano como en el colonial.

Dado que el Plan Intercalar tiene en la incorporación de sectores nítidamente sociales en el ámbito metropolitano una de sus características más destacadas, un punto de partida razonable para evaluar los resultados es el de abordar, en primer lugar, las tres vertientes en que los postulados de cariz social se manifiestan con más intensidad. Al considerar conjuntamente el presente programa, una de las interpretaciones que afloran es que las inversiones de esta naturaleza irrumpieron entonces para otorgar cierta pátina benefactora a unas líneas de acción que, desde el I Plan, habían exhibido unas carencias notorias. En el proceso de asignación de recursos escasos, los planificadores portugueses optaron por seguir concentrándolos en los sectores que más habían sobresalido en los dos primeros planes, confiriendo un protagonismo secundario a unos dominios que, pese a su innegable relevancia para el conjunto de la población, debían supeditarse a otros preponderantes.

[662] Existe una deficiencia en relación con las industrias transformadoras, pues, a partir de la información disponible, no se conocen datos sobre los volúmenes previstos y realizados.

El ámbito social que posee un porcentaje de desembolso más elevado en relación con el total es el de vivienda, cuyo peso se sitúa en torno al 5% del gasto integral.[663] A continuación, el sector de enseñanza e investigación arroja una más cifra aún más reducida (3%). Por último, en el capítulo sanitario se encuentra el peso relativo más exiguo de todo el plan metropolitano, siendo el porcentaje correspondiente inferior al 1%.[664] A pesar de la modesta entidad que esta tríada posee (menos del 9% del total del plan metropolitano), cuya razón de ser obedece a una determinada concepción de las bases sustentadoras del proceso de desarrollo en curso, el aspecto más desfavorable se halla en los acusados desfases existentes entre las inversiones pronosticadas y las efectuadas. El sector enseñanza e investigación, que posee el resultado menos desafortunado de todos, lleva consigo un grado de ejecución del 85%; seguidamente, el sector vivienda un 72,2% y, finalmente, el sector sanidad posee el porcentaje de ejecución más bajo de todo el plan metropolitano, concretamente, un 58,9%.

Tal como ocurre con los planes franquistas, no resulta sencillo determinar las razones precisas que, dentro de la serie de programas del Estado Novo, condujeron a los niveles de desempeño de los diferentes capítulos. Considerando los tres sectores sociales señalados, se nos antoja oportuno realizar dos comentarios dirigidos a, por una parte, el sector sanitario y, por otra, el sector de la enseñanza y la investigación. En el primer caso, el pobre porcentaje observado muestra un desempeño que es de los más bajos de todos los planes metropolitanos del Estado Novo. Atendiendo a los campos que integran este sector, resulta muy llamativo que la asistencia hospitalaria, ámbito explícitamente privilegiado por el Plan Intercalar, posea una ejecución tan limitada, utilizando poco más de la mitad de los fondos destinados para ese fin. En el segundo caso, aun observando que el sector de la enseñanza e investigación presenta un porcentaje superior, resulta positivo que la construcción de instalaciones de enseñanza, vertiente predominante dentro de este ámbito, posea un porcentaje de ejecución bastante ajustado a la previsión, siendo, como indica Ferraz (2022, p. 52), ligeramente superior al 102%.

Sin rehusar el carácter novedoso del presente plan, cuyo valor, a pesar de las importantes desviaciones observadas, no debe ser despreciado, es necesario indicar paralelamente que la estrategia iniciada en el I Plan seguía manifestándose sin ambages a lo largo de la década de 1960. Con la energía nuevamente desligada de la industria, el considerable peso que ya arrastraba de los planes precedentes proseguía su intensificación conforme las ansias industrialistas eran más exacerbadas en el país (Rollo y Brito, 1996). Es cierto que, en términos relativos, los porcentajes exhibidos por la industria y la energía (39 y 17,1%, respectivamente) son, dentro del Plan Intercalar metropolitano, muy semejantes a los que estos dos sectores habían tenido en el II Plan, representando holgadamente, en ambos casos, más de la mitad de los desembolsos totales de la economía metropolitana. Con todo, el elemento más significativo

[663] En Agarez (2018) se hallan algunos capítulos que, entre otras cuestiones, abordan la problemática de la vivienda durante el Estado Novo, poniendo el foco sobre la época de los planes de fomento. Si se desea tener una perspectiva más amplia sobre el tema, consúltese esta obra.

[664] Que tengamos conocimiento, el trabajo de Almeida (2018) constituye la obra más completa para conocer el sistema sanitario portugués durante el salazarismo. El libro posee interés porque, proporcionando una visión sobre el tema desde los orígenes de la dictadura, penetra también en el contexto en que la sanidad irrumpe en la planificación nacional. Para conocer más claves sobre el asunto, consúltese la obra.

USAL

es que, a diferencia del II Plan, en que únicamente había cinco capítulos integrantes del plan metropolitano, en el Plan Intercalar este número casi se duplicó, ascendiendo hasta los nueve sectores. Es decir, entre un plan y otro se produjo un incremento que inevitablemente se tradujo en la necesidad de repartir los escasos recursos entre más partes concurrentes.

En estos dos capítulos, es destacable también el significativo desfase existente entre las inversiones previstas y las efectuadas. Los respectivos grados de ejecución quedaron bastante lejos de la meta fijada, siendo del 81,8% en la industria y del 67,9% en la energía. En relación con estos desfases, no debe olvidarse que la guerra colonial ya tenía entonces los tres frentes bélicos activos (Angola, Guinea y Mozambique), habiendo, por tanto, unos niveles de exigencia muy elevados para el Estado Novo. Sin pretender justificar el mal desempeño de varios sectores del plan, es necesario no ignorar el adverso escenario de guerra que tenía lugar en estas colonias africanas y que también incidía sobre el curso de la economía metropolitana.

Un buen ejemplo que ilustra la falta de correspondencia que a veces se da entre el peso que un sector posee dentro del volumen total de desembolso y la desviación observada entre inversión prevista y efectuada lo representa la pesca. Después de la sanidad, es el sector con un volumen inversor realizado más bajo, suponiendo un exiguo 2% de la inversión total metropolitana. No obstante, este dominio es, curiosamente, el que lleva asociado un porcentaje de realización más elevado (188,9%), quedando a una distancia abismal del siguiente sector de la lista, el turismo, que posee un porcentaje de ejecución del 114,5%. En el caso del único sector que, junto con la pesca, presenta un porcentaje excedentario, el turismo, el desfase, aun siendo relativamente elevado, es sensiblemente menor. Cabe agregar que, como se ve, el turismo es el único de los cuatro nuevos sectores cuyo desempeño se aparta de los tres restantes, pudiendo constituir también un indicio de que, a semejanza de España, aunque con menos intensidad, esta actividad económica iniciaba una andadura que la llevaría a convertirse, de una forma progresiva, en uno de los subsectores terciarios más importantes para la economía portuguesa.

Finalmente, el conjunto de actividades primarias definido por la agricultura, la silvicultura y la ganadería posee el notable mérito de tener unos resultados muy próximos a las metas fijadas para él, siendo su desfase deficitario inferior al punto porcentual. Esta reducida desviación constituye un resultado atípico en la serie de planes que se están estudiando. A pesar de la gradual pérdida de protagonismo del sector primario en la economía nacional, la interpretación relativa al desempeño de este sector metropolitano durante el Plan Intercalar es muy positiva. Además, reparando en su posición en términos de desembolso efectuado, se observa que, sin estar en la cúspide de la jerarquía, estas actividades primarias ocupan un digno cuarto puesto, superando con creces otros dominios mucho más discretos, tales como la pesca o, con mayor insignificancia, el sector sanitario: una de cada diez unidades monetarias invertidas en el Plan Intercalar metropolitano se orientó hacia las actividades primarias señaladas.[665] A partir de lo

[665] Téngase presente que, pese a no haber cristalizado aún la política de desarrollo regional, sí había despuntado una sensibilidad relativa a esta dimensión. Por consiguiente, cuando se alude aquí a la serie de actividades primarias, hay que recordar que, en este plan, las transformaciones encaminadas a la mejora del rural comportaron un notorio avance con respecto a las propuestas, mucho más timoratas, que habían permeado los dos primeros planes lusos en esta materia.

constatado, es necesario realzar que, desde la óptica financiera efectuada, el Estado Novo seguía mostrando interés por dinamizar este sector a mediados de la década de 1960.[666]

Como nota final sobre el Plan Intercalar en su aplicación metropolitana, es necesario subrayar que, abordando el programa desde una perspectiva integral, el porcentaje de realización total, ligeramente inferior al 81%, trasluce un desempeño de signo claramente contrario a lo que se comentaba para la metrópoli en el I y II Plan. Así, mientras los dos resultados totales habían sido superiores al 100% en los planes anteriores, aquí se quiebra el patrón indicado, advirtiendo un comportamiento que, en general, salvo algunas excepciones (recuérdese, por ejemplo, las actividades primarias), es manifiestamente mejorable. En la metrópoli, el grado de ejecución total del Plan Intercalar presenta, pues, un rendimiento que entronca con los verificados para las colonias en los otros dos planes: las estimaciones realizadas por los planificadores fueron excesivamente ambiciosas y no tuvieron el correlato esperable en las ejecuciones, siendo el resultado global obtenido por la economía metropolitana con el Plan Intercalar el más pobre de los analizados hasta ahora.

La vertiente metropolitana del **III Plan de Fomento**, continuando la tendencia iniciada por el Plan Intercalar, se caracteriza por una notable diversidad sectorial que trasluce la evidente evolución ascendente de la planificación portuguesa hasta desembocar en su plan más ambicioso. Es necesario subrayar que, debido a las dificultades para obtener información correspondiente a toda la etapa del programa metropolitano, los datos incluidos en la Tabla 6.6. se circunscriben al cuatrienio 1968-1971.

Además de la deficiencia que se acaba de señalar, hay que hacer referencia a una carencia que condiciona, aunque sea moderadamente, el análisis que se lleva a cabo en este programa. El apartado correspondiente a los subsectores industriales no ofrece datos relativos a las industrias transformadoras, limitándose, por tanto, a las de tipo extractivo. En consecuencia, las cantidades previstas y gastadas, por un lado, y el peso relativo, por otro, del ámbito industrial que se observan en la Tabla 6.6. no ilustran la totalidad del sector.

Atendiendo al nivel de ejecución global del III plan metropolitano, se aprecia que, a diferencia de los dos primeros programas de la metrópoli, en que los desfases por exceso habían sido más abundantes, el presente plan sigue la estela del precedente, mostrando un porcentaje de realización situado, una vez más, por debajo del 85%.[667] Además, en el III Plan metropolitano solo hay un sector (mejoras rurales) que posee un porcentaje de realización superior al previsto (116,6%). En líneas generales, los volúmenes previstos resultaron ser, durante los años relativos al III Plan, imposibles de ejecutar.

[666] En Freire (2011) se aborda la problemática en torno a la agricultura portuguesa en las dos últimas décadas del Estado Novo. Además, en dicho texto se hallan algunas referencias a los planes del Estado Novo. Para conocer más, consúltese el artículo citado.

[667] Con todo, téngase presente que este porcentaje debe ser abordado con cautela, pues la parte correspondiente al desempeño de las industrias transformadoras no es considerada aquí por los motivos ya aducidos.

Los dos capítulos que se sitúan en la cúspide (mejoras rurales) y en el extremo inferior de la lista (circuitos de distribución) constituyen dos dominios cuya irrupción autónoma y diferenciada se produjo en el III Plan del Estado Novo.

En el caso de las mejoras rurales, es cierto que, en un sentido amplio, los objetivos perseguidos por dicho capítulo (provisión de agua, luz, etc.) no habían sido desconocidos en los planes anteriores, pero solo en el III Plan se da un salto hacia la configuración de un capítulo singularizado como este, siendo su inclusión motivada por la voluntad característica del presente plan de atenuar las divergencias regionales en el Portugal metropolitano.[668] Por su parte, los circuitos de distribución sí conforman un sector desconocido hasta entonces por la planificación lusa. A pesar de la relevancia que se le otorga en el texto del plan, el resultado financiero final es mediocre, situándose por debajo del 40%. Además, también se observa que el peso representado por el desembolso de los circuitos de distribución en el Portugal metropolitano es residual (0,4%).

Dado que la progresiva acentuación del carácter social de los planes es uno de los rasgos atribuibles a los programas portugueses, es imprescindible que se considere el comportamiento de estos sectores en el más ambicioso de los programas del Estado Novo. Tal como se señalaba antes para el Plan Intercalar, la imagen obtenida posee ciertas sombras, pero, al mismo tiempo, también algunas luces. El volumen representado por las partidas sociales de los planes siguió siendo relativamente discreto hasta el III Plan, consiguiendo superar en este, a duras penas, el 20% del desembolso total (porcentaje que, téngase presente, omite las cuantiosas partidas de las industrias transformadoras). A nuestro juicio, podría esperarse un protagonismo más acentuado de estos dominios por, sobre todo, dos razones: por un lado, la propia caracterización explícita del carácter más social de los dos últimos planes aplicados en Portugal debería haber tenido una correspondencia más marcada en este aspecto; por otro, los elevados desembolsos que otros sectores venían arrastrando desde el I Plan (los transportes, por ejemplo) podrían haber rendido más frutos desde los años cincuenta en el país, permitiendo, de este modo, que sus pesos relativos tendiesen a disminuir con el avance de los planes y, al mismo tiempo, que los sectores sociales siguiesen una tendencia opuesta.

Al margen del protagonismo otorgado a estas actividades productivas, cabe señalar que, poniendo el foco sobre las desviaciones verificadas en ellas, es justo hacer una lectura relativamente positiva de los resultados obtenidos por dos de los tres sectores sociales, la sanidad y la educación e investigación. Estos se sitúan, respectivamente, en el tercer y cuarto puesto de la lista, mostrando unos porcentajes de inversión realizada del 90 y 87,3%.[669] Aunque no se obtengan unos niveles de ejecución espectaculares, lo cierto es que, en el Plan Intercalar metropolitano, todos los sectores sociales habían tenido unos porcentajes inferiores a los

[668] En Freire y Borges, 2018 se aborda el problema de la vivienda rural durante la época de la dictadura. Aquí pueden apreciarse algunas de las carencias materiales que, en el contexto de los planes, las áreas rurales del país sufrían.

[669] Siendo rigurosos, el capítulo referente a las mejoras rurales también puede ser incluido en este conjunto social. Si se procede de esta forma, aquí se halla, como se ha dicho, el único porcentaje superior al 100% de todo el plan metropolitano.

indicados, exhibiendo, por tanto, desviaciones más acentuadas con respecto a sus respectivas cuantías estimadas.

Más allá de los ámbitos de naturaleza social del sector terciario, el turismo y los transportes no presentan ninguna característica descollante en el presente plan. Compartiendo los dos unos niveles de ejecución muy parecidos (situados ambos entre el 80 y el 85%), sus pesos relativos van en consonancia con lo que, por una parte, se ha venido comentando del turismo desde el Plan Intercalar y, por otra, con las interpretaciones efectuadas sobre el sector de los transportes ya desde el I Plan. El primero, pese a ganar, tal como en la España de Franco, una importancia creciente durante los años sesenta y setenta, no sobresalía en el conjunto de las actividades terciarias incluidas en el plan. Por su parte, el segundo sector no necesita ninguna explicación adicional a las ya expuestas: exceptuando el caso singular de las industrias transformadoras, no hay otro dominio que le haga sombra en cuanto a los volúmenes de inversión que se le asocian, pues este capítulo supera con creces las cuantías atribuidas al siguiente sector de la lista, la energía, habiendo un diferencial de desembolso de casi 6 000 000 de *contos*. El binomio industria-transporte se mantuvo hegemónico, por tanto, hasta el último momento.

La energía presenta un porcentaje de desembolso sobre el total parejo al de la suma de los sectores sociales en el presente plan metropolitano (en torno a un quinto del total). Su relevancia, explicada muy especialmente por la preocupación por intensificar la electrificación de Portugal como requisito básico para perfilar una economía desarrollada,[670] ilustra la voluntad de emular la senda que otras economías más avanzadas habían trazado ya desde finales del siglo precedente. No sorprende, por tanto, que los planificadores portugueses enfatizasen el valor estratégico e instrumental de la energía –particularmente, la eléctrica– y que, en consecuencia, le atribuyesen tanta significación en los programas que se están analizando.

Las actividades primarias, es decir, la agricultura, silvicultura y ganadería, conforman un ámbito presentado como prioritario en este plan. Estas remontan posiciones con respecto a los otros programas, llevando consigo un peso relativo de casi el 15% del total. Prestando atención a la caracterización de este sector como privilegiado, el desembolso efectuado trasluce, a nuestro entender, una coherencia notable por parte de los planificadores lusos. No es posible ignorar, en lo atinente a este aspecto, que aun en un contexto de acelerada pérdida de pujanza de las actividades agrarias, estas tienen una presencia significativa en el III Plan. La nota más crítica se relaciona, sin embargo, con la adecuación entre previsión y realización, pues el desvío es cercano a los veinte puntos porcentuales (80,4%). Este desfase invita a repetir nuevamente que el hecho de que un sector sea privilegiado podría llevar consigo un control más riguroso si cabe de su ejecución, procurando evitar a toda costa que las desviaciones se aparten considerablemente de las metas establecidas.

[670] Téngase presente, a este respecto, el comentario que se efectuaba para el ámbito colonial en el contexto del Plan Intercalar: el menor peso relativo que la energía portaba en los territorios ultramarinos en comparación con el Portugal europeo puede ser explicado porque la voluntad electrificadora era más patente en este último espacio. Además, en el interior de la metrópoli, una pretensión de primer orden seguía siendo la de atenuar, en la medida de lo posible, los desequilibrios que, en materia energética, se daban entre las zonas urbanas y las rurales.

Por último, la pesca muestra unos resultados incluso menos favorables, puesto que su desempeño es inferior a los dos tercios de la cantidad asignada en la previsión, habiendo, por tanto, un desfase bastante llamativo. Por su parte, en relación con el peso inversor sobre el total, el modesto 2,3% observado en la tabla lo convierte en uno de los capítulos más discretos del III Plan metropolitano. Sobre las actividades piscatorias en Portugal, cabe subrayar que estas habían mantenido históricamente un vínculo muy intenso con, sobre todo, la industria conservera, que ocupaba una importante posición exportadora. Así pues, la pesca, pese al comportamiento manifiestamente mejorable y el protagonismo menor que tiene en el III Plan, era una actividad de notable significado para la economía nacional.

6.4 CLAROS Y OSCUROS DE LA ACTIVIDAD PLANIFICADORA GLOBAL EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA COLONIAL

La parte **colonial** de los dos últimos planes portugueses tiene una singularidad. Los informes que se ocupan de ella establecen una distinción entre la dimensión imperativa (correspondiente a las entidades públicas involucradas en el plan) y la indicativa (relativa a las privadas con la misma función), manteniendo la habitual organización sectorial característica. No obstante, la información disponible para las dos dimensiones señaladas es divergente, siendo más escasa y limitada en la vertiente indicativa. Por esta razón, se opta por incorporar y analizar la vertiente imperativa del plan y se complementa dicha explicación con algunos comentarios referentes a la parte indicativa, de la que única y exclusivamente se poseen volúmenes de gasto efectivo de algunos sectores.[671] Las tablas 6.7. y 6.8. recogen los resultados de los dos planes imperativos.

[671] Cuando así se estima oportuno, la información complementaria referente a la parte indicativa de los dos últimos planes es consultada en Ferraz (2022).

Tabla 6.7. Resultados financieros del Plan Intercalar de Fomento. Colonias (en *contos*)

SECTORES	PREVISTO (P)	GASTADO (G)	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	2 116 681	2 235 764	105,6	47,5
VIVIENDA Y MEJORAS LOCALES	269 787	268 698	99,6	5,7
TURISMO	28 300	28 043	99,1	0,6
CONOCIMIENTO CIENTÍFICO DEL TERRITORIO	251 303	225 544	89,8	4,8
AGRICULTURA, SILVICULTURA Y GANADERÍA	1 014 650	876 128	86,4	18,6
PROMOCIÓN SOCIAL	593 177	435 125	73,4	9,2
ENERGÍA	621 392	426 485	68,6	9,1
PESCA	131 550	84 545	64,3	1,8
INDUSTRIA	617 910	130 338	21,1	2,8
TOTAL (T)	5 644 750	4 710 670	83,5	100

Tabla 6.8. Resultados financieros del III Plan de Fomento, 1968-1972.[672] Colonias (en *contos*)

SECTORES	PREVISTO (P)	GASTADO (G)	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)
INDUSTRIAS DE CONSTRUCCIÓN Y OBRAS PÚBLICAS	850	1 667	196,1	0,0
PESCA	120 793	123 883	120,6	1,0
TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y METEOROLOGÍA	5 128 775	5 895 515	115,0	46,0
MEJORAS RURALES	439 820	467 086	106,2	3,6
VIVIENDA Y URBANIZACIÓN	321 067	323 120	100,6	2,5
AGRICULTURA, SILVICULTURA Y GANADERÍA	2 313 453	2 229 684	96,4	17,4
EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN	2 046 318	1 965 390	96,1	15,3
SANIDAD	816 149	726 598	89,0	5,7
INDUSTRIAS EXTRACTICAS Y TRANSFORMADORAS	510 749	442 202	86,6	3,4
ENERGÍA	640 372	549 466	85,8	4,3
TURISMO	54 144	45 730	84,5	0,4
CIRCUITOS DE DISTRIBUCIÓN	96 620	57 247	59,3	0,4
TOTAL (T)	12 489 110	12 827 588	102,7	100

Fuente: Ferraz (2022) y elaboración propia

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[672] La información disponible no incluye el último ejercicio (1973) del plan.

El **Plan Intercalar** colonial posee un número de capítulos que es coincidente con los encontrados en su equivalente metropolitano. En ambos casos, las áreas incluidas ascienden a nueve. Cabe agregar que los sectores seleccionados son muy similares en los dos espacios, siendo el capítulo correspondiente al conocimiento científico del territorio, presente en el plan colonial, la vertiente que más marca la diferencia entre ellos.

En consonancia con el grado de realización total alcanzado en la metrópoli, el plan, en su aplicación colonial, se sitúa también entre el 80 y el 85% de la estimación prevista. Siendo dos resultados que distan de ser brillantes, el desempeño colonial global es ligeramente mejor que el metropolitano. Sin embargo, un aspecto menos positivo es la evolución desfavorable que los planes ultramarinos estaban trazando en lo referente a esta variable. Si, por un lado, se veía con anterioridad que los niveles de realización previos eran superiores al 90%, el porcentaje es, en este caso, sensiblemente más reducido.

En cuanto a las realizaciones individuales de cada capítulo integrante del programa colonial, solo hay un sector cuyo porcentaje de ejecución se sitúa por encima de su valor estimado (el sector transportes y comunicaciones). En sentido opuesto, los ocho restantes no consiguen alcanzar, con desviaciones muy diversas, las metas fijadas para cada uno. Dentro de este conjunto, se aprecian resultados formidables, tales como, por ejemplo, el del ámbito de la vivienda y las mejoras locales, con un valor muy cercano al 100% y otros que se quedan a bastante distancia de sus respectivos objetivos.

En relación con los comportamientos desfavorables que se acaban de indicar, llama la atención el resultado extremadamente mediocre de la industria, con un desempeño ligeramente superior al 20% de lo previsto. No obstante, el aspecto más relevante de este sector tiene que ver con el desembolso efectuado en su seno. Aunque el valor gastado dentro del Programa Imperativo es moderado, la cifra que el Programa Indicativo arroja, 2 579 503 *contos*, es la más elevada de todos los sectores de ambas modalidades (imperativa e indicativa), apreciando, por tanto, una participación mucho más intensa de la esfera privada en la actividad industrial que de la pública (Ferraz, 2022, p. 57). Continuando con los sectores no terciarios, la agricultura, silvicultura y ganadería, que cuenta, dentro de este grupo, con el grado de ejecución más elevado (86,4%), también lleva consigo un volumen de desembolso muy significativo, llegando a representar casi una quinta parte del total del Programa Imperativo (18,6%). El carácter eminentemente agrario de la generalidad de los territorios ultramarinos y las necesidades de modernización en este dominio ayudan a comprender el protagonismo de esta partida.

En el caso de los dos restantes sectores no terciarios situados en la parte baja de la clasificación, la pesca y la energía, hay que resaltar lo siguiente. En cuanto a las actividades piscatorias, los pesos relativos de inversión observados en el ámbito colonial y los que se presentaban antes para el metropolitano son muy semejantes entre sí. Así, mientras en el programa metropolitano había un porcentaje del 2%, el colonial exhibe un valor ligeramente más bajo. Pese a esta similitud, la gran diferencia estriba en los grados de ejecución de los dos ámbitos, puesto que el elevadísimo porcentaje de realización que se exponía en el plan metropolitano (188,9%) contrasta vivamente con el exiguo cumplimiento advertido en las

USC SANTIAGO DE COMPOSTELA

colonias. Estos comportamientos tan acentuadamente divergentes dan pie a que se resalte una dimensión que, en ocasiones, puede ser apreciada en los planes *estadonovistas*: el desempeño verificado por un determinado sector en uno de los ámbitos constitutivos del Portugal de entonces no siempre tiene una correspondencia semejante en el otro. En el caso del sector de la energía, se obtiene una imagen que, con matices, es la opuesta a la que se acaba de exponer para la pesca: los niveles de ejecución en el Plan Intercalar son muy parecidos en el Portugal metropolitano y el colonial (67,9 y 68,6%, respectivamente), pero los pesos relativos de la energía difieren de forma ostensible en los dos escenarios, siendo el porcentaje metropolitano (17,1%) casi el doble que el encontrado en las colonias. A nuestro entender, la concepción de las necesidades energéticas, sentidas como más apremiantes para el desarrollo metropolitano, puede esconderse detrás de este desequilibrio favorable al Portugal europeo.

Atendiendo a los dos dominios sociales del plan colonial, promoción social y vivienda y mejoras locales, sus comportamientos independientes son diversos. En el primer caso, el sector que, como ya se expuso en su momento, incluía partidas relacionadas con educación y sanidad, posee un modesto porcentaje de realización inferior al 75%, mientras que, en lo referente al peso relativo de su desembolso, se observa que este se sitúa como el tercero más elevado (ligeramente superior al 9% del total). A este respecto, es oportuno recordar que, en su dimensión metropolitana, los sectores sociales del Plan Intercalar tenían un peso que no lograba ascender hasta el 9% del total invertido. Es decir, en términos relativos, el *porcentaje social* observado es ligeramente más alto en el Portugal colonial que en el metropolitano.[673] Por su parte, el sector vivienda y mejoras locales, aun teniendo un peso relativo más modesto (5,7% del total), presenta la particularidad de tener un nivel de ejecución casi óptimo. Cabe indicar que, debido al poco atractivo de estos proyectos para el empresariado, la involucración privada en este sector es, como se podría esperar en un dominio de estas características, muy modesta, siendo, de hecho, la partida más baja del programa indicativo (Ferraz, 2022, p. 57).

Finalmente, más allá de las labores asociadas al conocimiento científico del territorio, continuadoras de las iniciadas en el I Plan y que no poseen ninguna singularidad destacable, se encuentran el turismo y los transportes y comunicaciones. Estos poseen un rasgo compartido entre sí y otro diferenciador.

Los porcentajes de ejecución son buenos en los dos sectores indicados, siendo el del turismo muy ajustado a la previsión (99,1%). Por su parte, el sector de los transportes y las comunicaciones arroja un porcentaje superior en aproximadamente un 5% de lo previsto. Pese a esta coincidencia, en lo referente al protagonismo relativo de cada dominio en el total del plan colonial, la imagen obtenida es sensiblemente distinta. Nos hallamos ante dos sectores con unas características diferentes, si bien interdependientes, pues los transportes son imprescindibles para la actividad turística. Este último sector era, en el contexto del Plan Intercalar, una actividad reciente en Portugal, con una puesta en práctica previa que aún no había alcanzado su

[673] Para reforzar esta idea, recuérdese, además, que, en la metrópoli, los sectores sociales incluidos en dicho porcentaje son tres (educación, sanidad y vivienda), mientras que, en las colonias, solo se incluyen los dos primeros. Así pues, en términos relativos, es significativo que dos sectores representen un porcentaje más elevado que tres.

madurez, mientras que los transportes y comunicaciones constituían un sector más veterano que, circunscribiéndonos a la etapa planificadora del Estado Novo, había tenido una impronta importantísima (en la metrópoli y en el Ultramar) desde el I Plan de Fomento. Así, el turismo (sector que no estaba pensado para la totalidad de las colonias portuguesas en el plan) concentra un desembolso exiguo (inferior al 1% del total), que es, de hecho, el más bajo del Programa Indicativo y es complementado, de una forma modesta, con la acción de la iniciativa privada. En sentido opuesto, el peso del transporte y las comunicaciones es notabilísimo, pues absorbe el 47,5% del desembolso. Además, la parte indicativa del plan posee, para este sector, la segunda partida más cuantiosa. La voluntad de mejorar y aligerar las conexiones intra e intercoloniales, por un lado, y entre las colonias y la metrópoli continuaba siendo, en el turbulento contexto del Plan Intercalar, un objetivo capital para el Estado Novo.

El bloque colonial del **III Plan**, además de ser nuevamente diferenciado entre una parte imperativa y otra indicativa, y de, por este motivo, ser objeto de un análisis semejante al de su predecesor, tiene otra peculiaridad. En este caso, tal como se veía para el III Plan metropolitano, el periodo cubierto para nuestro examen se circunscribe a la fase 1968-1972, pues no se dispone de información para el ejercicio correspondiente al año 1973.

La crítica del III Plan en su dimensión colonial debe comenzar con una evaluación acerca de su desempeño general bastante positiva. De hecho, atendiendo al grado de ejecución de las previsiones totales, se constata que el ligero desvío es muy similar, en magnitud, al que se veía cuando se analizaba la aplicación del II Plan ultramarino. Mientras que, en aquel caso, el desfase había sido por defecto (97,5%), ahora se observa una diferencia por exceso de 2,7 puntos porcentuales (102,7%). Como se aprecia, la desviación es prácticamente idéntica, debiendo concluir que, globalmente, desde esta óptica, este es uno de los mejores resultados de la serie de programas económicos estudiados.

La desviación por exceso que se observa no aparece explicada por un número mayor de sectores con valores superiores a sus respectivas previsiones, pues, como se ve, estos aparecen en desventaja (cinco frente a siete), sino por la magnitud de determinadas realizaciones, especialmente la asociada a las industrias de construcción y obras públicas, que tienen un porcentaje próximo al 200%.[674] En vista de la singularidad de este subsector, un buen punto de partida de la observación e interpretación del III plan colonial puede girar en torno a la evaluación del desempeño industrial. Es sumamente curioso constatar que, pese a que las industrias de construcción y obras públicas manifiestan ese desfase tan notorio, su participación en el volumen total de inversiones realizadas es mínimo, siendo el más diminuto de todos. En lo que toca a los resultados de los otros subsectores industriales y de la energía, se reproduce un patrón análogo al verificado en el Plan Intercalar. Así, tanto la energía como, sobre todo, las industrias extractivas y transformadoras tienen un peso mucho más elevado en la parte

[674] En principio, se podría pensar que es menos complicado satisfacer y adecuarse a las previsiones de unas cuantías reducidas que a las de otras más generosas. Este capítulo del plan colonial, con todo, pone de manifiesto que esto no siempre se da, no siendo posible establecer tal relación.

indicativa que en la imperativa del plan: en el capítulo energético, un 4,3% frente a un 12%; en el industrial, un 3,4% frente a un 61,7% (Ferraz, 2022, p. 71). La constatación de la marcada descompensación debe ser complementada con otro dato de relieve que afecta, en este caso, a la vertiente imperativa. Atendiendo a las realizaciones de la industria y la energía, se aprecia un comportamiento que, comparado con los restantes sectores, dista de ser excelente. Ambos porcentajes, ligeramente superiores al 85%, ocupan, de hecho, el tercer y cuarto puesto de la parte baja de la lista de realizaciones coloniales.

Más allá de los preeminentes sectores coloniales de los transportes y la agricultura, llama la atención el caso particular de la educación y la investigación. Especialmente, son dos los aspectos que sobresalen. De una parte, el porcentaje del 96,1% que este sector presenta constituye un resultado notablemente positivo, siendo, de hecho, el tercer mejor capítulo de toda la lista en lo relativo a los desfases de realización. De otra parte, este campo ocupa la tercera posición de todo el programa colonial (15,3%).

Resulta interesante evidenciar que las dos esferas sociales que en el Plan Intercalar figuraban subsumidas en el capítulo de promoción social, ahora aparecen desagregadas, siendo tal división, en términos cuantitativos, favorable para el ámbito educativo y menos positiva para el sanitario (15,3% y 5,7%, respectivamente). Como consecuencia de esta constatación y, asimismo, teniendo en consideración la lectura efectuada sobre el peso de la sanidad en los planes portugueses (en las colonias y en la metrópoli), puede concluirse que la significación de un sector con una relevancia tan extrema como este no tiene el correlato en los planes que, *a priori*, sería esperable.

En lo que concierne a las actividades primarias, se aprecian resultados bastante divergentes entre, por una parte, la agricultura, silvicultura y ganadería y, por otra, la pesca. Ambos capítulos poseen sus propias singularidades. En términos de peso relativo, no hay ninguna duda acerca de la preeminencia del primero sobre el segundo (17,4 frente al 1% del total, respectivamente). La primacía agroganadera se ve reforzada por el hecho de que, en la parte indicativa, el desembolso advertido es también notable, acentuando, pues, el mayor protagonismo sobre la pesca. En sentido contrario, atendiendo a sus desviaciones individuales, la pesca arroja un resultado superior a los veinte puntos porcentuales, mientras que la agricultura se queda 3,6 puntos porcentuales por debajo de la meta asignada. Considerando todos los planes portugueses en su vertiente ultramarina, se observa una cierta pérdida de protagonismo relativo de las actividades primarias que, producida de forma gradual, se tradujo en una paralela expansión de los otros dos grandes sectores, el secundario y el terciario, hasta llegar a configurar un escenario más semejante e identificable con el existente en el Portugal metropolitano. Esto no significa, con todo, que los ritmos de industrialización y terciarización fuesen idénticos entre los dos ámbitos conformadores de la nación. Lejos de ello, únicamente se constata una tendencia que, con todos los matices y particularismos que se deseen introducir, constituye un indicio de que las colonias, pese al atraso relativo generalizado que las caracterizaba, también experimentaron ciertas reorientaciones productivas durante la etapa planificadora del Estado Novo.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Entre los sectores terciarios incluidos en los dos últimos planes coloniales de Portugal, es procedente realizar una breve reflexión sobre el papel que el turismo podía desempeñar en un contexto en que la guerra estaba imprimiendo una desestabilización notable al Estado Novo. Aun aceptando que los conflictos no eclosionaron en la totalidad de los dominios portugueses, la inclusión de un sector no esencial como es el turismo en unos planes que, inevitablemente, se vieron condicionados por la guerra, resulta, a nuestro parecer, muy llamativa. Considerando, a modo de ejemplo, dos colonias significativas en cuanto al desarrollo de la guerra, Guinea y Angola, es interesante que se observe el tratamiento que llevan consigo en el plan en lo referente al turismo.[675] En el primer caso, ante la gradual intensificación de la violencia en Guinea, el plan se limita a indicar que el margen de mejora turística era destacado entonces, pues las «muchas bellezas naturales» abrían amplias expectativas para la dinamización de estas actividades. El programa dispuesto para la colonia, bastante modesto, se limita a enumerar una serie de proyectos relacionados con, por ejemplo, la edificación de alojamientos o, sorprendentemente, así expuesto de forma autónoma, la construcción de una piscina (!). Como puede comprobarse en la escasa página y media que el plan destina al turismo en Guinea, no hay ninguna referencia al grave conflicto en curso (Presidência, 1968c, pp. 165-166). En cuanto a Angola, la inversión consignada es claramente más elevada, pero, en cualquier caso, los problemas y desafíos son parecidos a los de Guinea, habiendo nuevamente una ausencia absoluta de cualquier mención al conflicto existente en la más vasta *provincia ultramarina* del imperio portugués (Presidência, 1968c, pp. 464-467). Cabe agregar que tanto el volumen inversor (un exiguo 0,4%) como la notoria desviación constatada (84,5%) hacen que el sector turístico no destaque en absoluto en el presente programa colonial.

En síntesis, los dos planes coloniales que terminan la serie estudiada muestran tanto permanencias con respecto a los programas que los antecedieron como algunos rasgos distintivos que les confieren singularidad. Sus resultados individuales son notablemente diversos, pero, poniendo el foco sobre los desempeños globales, la balanza se inclina, de forma incontestable, hacia el III Plan. Sin poner en cuestión que cualquier desviación entre montantes establecidos y efectivamente aplicados constituye, aplicando un criterio riguroso y exigente, un resultado susceptible de ser criticado, no es menos cierto que, atendiendo a los desempeños encontrados a lo largo de la secuencia ultramarina, el postrero plan luso presenta un panorama singular en su aplicación colonial. A pesar del intenso embate de la guerra en tres de las *provincias* africanas y de los desafíos que esta ocasionaba al Estado Novo, el resultado global del bloque colonial del III Plan es, aunque pueda resultar paradójico, uno de los más satisfactorios de todos los planes analizados, no solo en el caso portugués, sino también, como a continuación procederemos a analizar, de todos los españoles.

[675] Indicamos que son significativas porque, más allá de que conforman dos de los escenarios en que la guerra se desarrolló, estas colonias tienen individualidades destacadas: Guinea fue el frente de guerra más duro y delicado, exigiendo a la metrópoli una destacada movilización militar; Angola, por su parte, era, como se ha insistido, la colonia portuguesa más relevante.

CAPÍTULO 7. UN ANÁLISIS SECTORIAL DE LOS RESULTADOS FINANCIEROS DE LA PLANIFICACIÓN ESPAÑOLA

7.1 GRAN DIVERSIDAD DE COMPORTAMIENTOS SECTORIALES EN EL ÚNICO PLAN ESPAÑOL CON MEMORIAS ANUALES

Cuando se presentaban las especificidades de los informes de ejecución de Portugal y España, se indicaba que, para este último país, el I Plan es el único que lleva asociadas memorias anuales. Cabe decir, además, que la estructura de estas es muy semejante entre sí, mostrando mínimas diferencias tanto de organización como de contenido. En el caso particular del capítulo representado por el Programa de Inversiones Públicas, es apreciable que este es de los más extensos de todas las memorias, siendo ello un indicio de la envergadura de este instrumento de la política de desarrollo franquista. Adicionalmente, se observa que, siguiendo una tónica mantenida a lo largo de los restantes planes, el bloque relativo al Programa de Inversiones Públicas facilita una parte vinculada a la ejecución financiera y otra centrada en las realizaciones físicas del plan.[676]

El **I Plan de Desarrollo Económico y Social**, programa precursor de la planificación desarrollista en España, comenzó a dar sus frutos más de una década después del I Plan de Fomento portugués. Con el objeto de emitir un juicio del desempeño de los diferentes planes españoles se presentan las tablas 7.1. y 7.2. Tal como se indicó y explicó en la Introducción de la presente parte de la tesis, las tablas ilustran, tal como las que acompañan a los sucesivos planes españoles, los resultados más importantes en lo que respecta al Programas de Inversión Pública.[677]

[676] Otro aspecto de relieve de las memorias españolas es que, siguiendo la estela de la disposición de los propios planes, los contenidos de estas pueden parecer, en ocasiones, ligeramente reiterativos, pues, tal como aparecen distribuidos, es inevitable incurrir en ciertos solapamientos. Así, poniendo el foco, por ejemplo, sobre el comportamiento de los sectores, los capítulos relativos a la política y evolución de estos están muy relacionados entre sí. Adicionalmente, el propio capítulo de los PIP también constituye, por motivos evidentes, un bloque muy ligado a los precedentes.

[677] Es muy importante que se tenga presente la explicación proporcionada con anterioridad: la periodicidad con que los planificadores de los dos países elaboraron y publicaron informes relativos a los planes no se mantuvo constante e inalterada a lo largo de las respectivas fases planificadoras. En el caso particular del I Plan español, se han integrado, dentro de la misma tabla, los resultados financieros anuales que cada memoria de ejecución proporciona.

Tabla 7.1. Resultados financieros del PIP del I Plan de Desarrollo Económico y Social (en millones de pesetas). Cuantías previstas y gastadas

SECTORES	Año 1964		Año 1965		Año 1966		Año 1967	
	PREVISTO (P)	**GASTADO (G)**	**PREVISTO (P)**	**GASTADO (G)**	**PREVISTO (P)**	**GASTADO (G)**	**PREVISTO (P)**	**GASTADO (G)**
SERVICIOS DE INFORMACIÓN	238,8	320,1	212,6	234,4	46,4	245	47	257,2
VIVIENDA Y URBANISMO	15 170,4	15 915,0	15 985,5	17 149,9	16 829,3	18 207,3	17 474,5	19 538,1
TURISMO	315,1	296,7	329,2	424	373,9	407,6	410	462,2
INVERSIÓN FINANCIERA	12 332,0	11 377,6	13 570	12 277,6	14 930	13 907,3	16 425	14 343,5
TRANSPORTES	17 064,9	15 150,4	19 838,5	19 637,8	22 098,8	27 971,7	23 386,8	27 654,4
TRANSFORMACIÓN EN REGADÍO	11 675,1	9 616,5	12 056	9 497,6	12 197,6	9 506,3	12 924,6	10 762,9
AGRICULTURA	3 767,5	2 857,7	4 677,6	3 294,9	4 930,8	3 736,9	5 406	4 468,7
OTROS SECTORES	3 856,2	2 757,7	2 886,7	2 073,9	3 374,7	2 745,1	3 903,1	3 372,3
ENSEÑANZA Y FORMACIÓN PROFESIONAL	3 558,6	2 476,7	4 302	3 799,4	6 387,3	5 992,8	8 610,7	7 040,4
SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	624,2	400,2	1 058	745,6	1 157,8	1 291	919,2	1 612,6
INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	449,3	273,3	476,9	532,4	443	617,7	316	554,2
TELECOMUNICACIONES	507,1	205,6	413,3	223,5	418,6	369,5	423,2	476
INVERSIONES QUE EL GOBIERNO APRUEBE	370,3	143,4	1 000	0	1 250	0	2 000	0
COMERCIO INTERIOR	319,3	13,8	321,8	0	195	224,4	195	499,8
SUBVENCIÓN A POLOS	731,5	0,2	1 000	123,6	1 250	242,2	2 000	569,8
TOTAL (T)	70 980	61 804,6	78 128,1	70 014,6	85 883,2	85 464,8	94 441,1	91 612,1

Fuente: Comisaría (1965), Comisaría (1966), Comisaría (1967), Comisaría (1968) y elaboración propia

Tabla 7.2. Resultados financieros del PIP del I Plan de Desarrollo Económico y Social (en millones de pesetas). Porcentajes de gasto sobre lo previsto para cada sector y sobre el volumen total de cada año

	Año 1964		Año 1965		Año 1966		Año 1967	
SECTORES	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)
SERVICIOS DE INFORMACIÓN	134	0,5	110,2	0,3	528,4	0,3	547	0,3
VIVIENDA Y URBANISMO	104,9	25,8	107,3	24,5	108,2	21,3	111,8	21,3
TURISMO	94,2	0,5	128,8	0,6	109	0,5	112,7	0,5
INVERSIÓN FINANCIERA	92,3	18,4	90,5	17,5	93,2	16,3	87,3	15,7
TRANSPORTES	88,8	24,5	99	28	126,6	32,7	118,2	30,2
TRANSFORMACIÓN EN REGADÍO	82,4	15,6	78,8	13,6	77,9	11,1	83,3	11,7
AGRICULTURA	75,8	4,6	70,4	4,7	75,8	4,4	82,7	4,9
OTROS SECTORES	71,5	4,5	71,8	3	81,3	3,2	86,4	3,7
ENSEÑANZA Y FORMACIÓN PROFESIONAL	69,6	4,0	88,3	5,4	93,8	7	81,8	7,7
SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	64,1	0,6	70,5	1,1	111,5	1,5	175,4	1,8
INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	60,8	0,4	111,6	0,8	139,4	0,7	175,4	0,6
TELECOMUNICACIONES	40,5	0,3	54,1	0,3	88,3	0,4	112,5	0,5
INVERSIONES QUE EL GOBIERNO APRUEBE	38,7	0,2	0	0	0	0	0	0
COMERCIO INTERIOR	4,3	0,0	0	0	115,1	0,3	256,3	0,5
SUBVENCIÓN A POLOS	0,0	0,0	12,4	0,2	19,4	0,3	28,5	0,6
TOTAL (T)	87,1	100	89,6	100	99,5	100	97	100

Fuente: Comisaría (1965), Comisaría (1966), Comisaría (1967), Comisaría (1968) y elaboración propia

El análisis de la ejecución de los sucesivos Programas de Inversiones Públicas no solo permite conocer las características inherentes a estos, tales como, por ejemplo, el diferente peso que los dominios afectados poseen o la primacía o supeditación que los sectores sociales exhiben. El examen de estos programas también propicia conformar una idea del papel que la esfera privada desempeñó en el desarrollo económico del país, pues, atendiendo simultáneamente al contenido de los planes, es posible sacar conclusiones del comportamiento de esta.[678]

Antes de analizar los comportamientos particulares de los diferentes capítulos integrantes del Programa de Inversiones Públicas, es necesario realizar las siguientes consideraciones generales acerca de la distribución del peso sectorial a lo largo de los años del I Plan y acerca de las discordancias existentes entre cuantías proyectadas y finalmente aplicadas en ese mismo periodo.

Consideradas las cuatro memorias del I Plan de forma conjunta, un primer aspecto que destaca tiene que ver con el volumen de inversión acometido para cada sector, ya que, en general, el peso de cada uno de estos tiende a ocupar una posición parecida en la escala trazada por la totalidad de los sectores. Así pues, los sectores cuyo montante de inversión es elevado mantienen esta posición hegemónica a lo largo de todo el periodo del plan y, en contraste, aquellos que arrojan unos resultados modestos también suelen ocupar los puestos más bajos a lo largo de los sucesivos ejercicios.

A diferencia de lo que se acaba de señalar, no resulta posible realizar una lectura análoga para los desajustes entre las cuantías de inversión previstas y las ejecutadas, puesto que los resultados distan de ser claros. Aunque sea posible advertir algunos sectores que tienden a ocupar unas determinadas posiciones en la gradación, su evolución durante la fase del programa económico no es tan constante como sí ocurría con el anterior parámetro. Cabe agregar que, considerando el plan en su totalidad, este puede ser dividido en dos bienios, constatándose que, en el primero de ellos, los grados de consecución global son ligeramente inferiores al 90% (87,1% en 1964 y 89,6% en 1965) y, en el segundo, ambos porcentajes se sitúan muy próximos al 100% (99,5% en 1966 y 97% en 1967).

Descendiendo al terreno del comportamiento de los sectores, particularmente en la vertiente del volumen de inversión ejecutado, es posible organizar los dominios en tres grupos diferentes.

Primeramente, hay cuatro sectores que representan, de forma incontestable, los ámbitos cuyos desembolsos son más voluminosos: transportes, vivienda y urbanismo, inversión financiera y transformación en regadío. Desde el punto de vista temático, la heterogeneidad es manifiesta, habiendo dos que, no obstante, poseen unos rasgos singulares cuya repercusión, al entender de los planificadores españoles, no se circunscribía entonces a los ámbitos

[678] Nos referimos, por ejemplo, a que una presencia modesta de un determinado sector en el Programa de Inversiones Públicas puede denotar que, en ese caso, esas actividades productivas aparecen eminentemente vinculadas al ámbito privado. Como se indica, los propios planes ayudan a complementar la información que los PIP proporcionan.

directamente afectados por ellos, sino que los excedían: los transportes y la industria. En el primer conjunto, dadas las características inherentes a las diferentes modalidades de transporte, estas eran presentadas en los planes como poderosos instrumentos que beneficiaban a la práctica totalidad de los sectores productivos.[679] En consonancia con el relieve que cada tipo de transporte posee en los planes, las memorias de ejecución constituyen un reflejo de la importancia atribuida a cada modalidad para el impulso del desarrollo español. Entre el amplio y variado conjunto de medidas y obras contempladas en este ámbito, tal vez la dimensión más llamativa guarde relación con la preponderancia que las áreas urbanas y periurbanas poseían entonces. Así, es significativo apreciar que los proyectos encaminados a descongestionar las salidas y entradas de las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia) adquieran tanta importancia aquí. La mejora de los accesos por carretera y ferrocarril a estas urbes, pues, era una pretensión central en la España de la década de 1960. En lo tocante al otro ámbito descollante, las inversiones financieras, cuya componente industrial era muy significativa, el diagnóstico efectuado es análogo al de los transportes, pues estas también poseían la virtud de ser un importantísimo medio para dinamizar la economía nacional.[680] Atendiendo a la totalidad de ramas industriales que tienen cabida, hay dos que concentran, con diferencia, los volúmenes de financiación más elevados en el contexto del I Plan: la electricidad y la siderurgia.[681] De hecho, reparando, por ejemplo, en la información facilitada en Comisaría (1965), se observa que más de la mitad de los fondos orientados a las ramas industriales en el PIP de 1964 tienen como destino los dos subsectores indicados (de un total de 8 300 000 millones de pesetas, 4 246 227 son absorbidos por la electricidad y la siderurgia).

Bajo la etiqueta de vivienda y urbanismo se ocultan algunas de las inversiones de cariz más social.[682] Aquí se advierte un intenso entrelazamiento entre ciertas pretensiones ligadas a los transportes que se acaban de comentar y las asociadas, particularmente, a las viviendas urbanas. De este modo, las principales urbes del país y sus áreas adyacentes vuelven a desempeñar un papel muy relevante, siendo el problema de la construcción de viviendas uno de los más destacados.[683] La transformación en regadío, por su parte, que aparece diferenciada de la agricultura en el PIP, pero que, en sentido contrario, figura subsumida en esta en las memorias

[679] Recuérdese, a este respecto, lo que se señalaba acerca de la economía *real*: los movimientos de bienes, mercancías y personas necesitan disponer de una red de transportes ágil y eficiente. No suscita ninguna extrañeza, pues, que tanto en España como en Portugal se atribuyese un importante papel a los transportes.

[680] En los planes españoles, la etiqueta «inversión financiera» encierra las cantidades relacionadas con el Instituto Nacional de Colonización, la empresa Telefónica y, sobre todo, con un desequilibrio marcadamente acentuado en cuanto a su volumen, el INI. La información proporcionada acerca de los subsectores industriales en que el INI tenía presencia es, por desgracia, dispar en las diferentes memorias.

[681] Nuevamente, la falta de correspondencia entre las sucesivas memorias de ejecución suscita problemas para conocer el peso que las ramas industriales tienen durante la fase del Plan. En los dos primeros años, 1964 y 1965, es posible conocer los montantes individualizados de cada subsector industrial del PIP; en cambio, las memorias de los dos años siguientes no facilitan dicha información.

[682] Aquí es necesario remembrar lo que se indicaba en el capítulo de vivienda y urbanismo en el análisis del I Plan. Allí mostramos nuestro escepticismo sobre la conveniencia de incluirlo en el grupo de sectores *sociales*. Aunque, efectivamente, haya una parte en que esta identificación es clara, optamos por dejarlo fuera porque, abordado en su totalidad, este no satisfacía todos los requisitos que, a nuestro juicio, hubieran motivado su inclusión en tal categoría.

[683] A modo de ejemplo, el Programa de Inversiones Públicas incluye, dentro del capítulo de vivienda, un epígrafe denominado «Área Metropolitana de Madrid».

de ejecución, seguía siendo coordinada por dos entidades provenientes de la posguerra (el Instituto Nacional de Colonización y la Dirección General de Obras Hidráulicas), continuando, por tanto, un servicio de larga tradición a lo largo de toda la dictadura. Las zonas de la España meridional eran, debido a las necesidades existentes en esta materia, las afectadas por estas políticas. Como consecuencia de lo indicado, es necesario acentuar que, a diferencia de los otros tres sectores preeminentes, en que sus ámbitos de acción estaban, con matices, más diseminados por el territorio español, aquí se halla un dominio que poseía un área de aplicación mucho más concentrada, esto es, la relativa a las regiones más secas de España.

El segundo conjunto exhibe volúmenes de inversión que, sin ser tan elevados como los del anterior ni tan exiguos como el último, delimitan claramente una tríada sectorial: agricultura, enseñanza y formación profesional y otros sectores. El primero de los sectores referenciados enlaza directamente con el de transformación en regadío e incluye una serie relativamente amplia de vertientes en las memorias: concentración parcelaria, conservación de suelos, diversas inversiones para fomentar la productividad agraria, mejora ganadera, capacitación agraria, repoblación forestal y aumento de la dimensión y reestructuración de las empresas. Tal vez el principal contraste con la política de transformación en regadío provenga del hecho de que las líneas de actuación de la agricultura no se limitaban a ninguna zona particular, sino que incidían en la generalidad del país.

El primer sector nítidamente social que aparece, ya no solo en la presente tríada sino en el PIP del I Plan, es el de enseñanza y formación profesional. Hay que realzar que, dentro del Programa de Inversiones Públicas, es uno de los programas más ampliamente abordados. Así, a diferencia de otros ámbitos más escuetos, las memorias incorporan un considerable y variado número de inversiones acometidas en este campo, diferenciando, tal como en los propios planes, los diversos niveles educativos que había en la España de los años sesenta. Dada la variedad de grados y formas de instrucción, los avances recogidos por las memorias son igualmente diversos, pudiendo resaltarse que, en líneas generales, las mejoras orientadas a las condiciones materiales de los centros de enseñanza son las que, principalmente, atraen los volúmenes inversores más elevados. No obstante, más allá de las realizaciones físicas o materiales, hay otras vertientes, tales como la lucha contra el analfabetismo entre las personas adultas, que también manifiestan un claro progreso en la generalidad del país.[684] Por último, un aspecto destacable de este sector es que, a lo largo de la fase de ejecución del I Plan, las inversiones dirigidas a él experimentaron, en términos relativos, un ascenso significativo. Así, mientras que en el primer año del PIP (1964) las inversiones en enseñanza y formación representaron un 4% del total, en el último ejercicio del plan (1967) dicho porcentaje casi llegó a duplicarse (7,7%).

Para concluir la presente tríada, dentro de la categoría de otros sectores se incluye una serie de inversiones de diverso tipo que aparecen vinculadas a la Presidencia del Gobierno y a ciertos

[684] Reparando, por ejemplo, en la memoria del primero de los años del periodo, 1964, es asombroso el grado de detalle con que se exponen los medios utilizados para el combate contra el analfabetismo incluido en el I Plan (Comisaría, 1965). Así, en la página 89 se encuentran los más variopintos instrumentos y recursos que, en el marco de tal política, se pusieron a disposición en el curso escolar 1963-1964: cartillas de alfabetización, enciclopedias, mangos anatómicos para aprender a escribir, proyectores de diapositivas, etc.

ministerios. No se advierte aquí una distribución idéntica de las inversiones a lo largo de los años del plan, pues, encontrando únicamente diversas encuestas del Instituto Nacional de Estadística en la memoria del año 1964 (Comisaría, 1965), la nómina de inversiones se expandiría sobremanera a lo largo del periodo de ejecución del programa, afectando a diversos ministerios (Asuntos Exteriores, Justicia, Gobernación…) y a otros campos relacionados con la Presidencia del Gobierno: Servicios Documentales, Instituto Geográfico y Catastral, Boletín Oficial del Estado, etc. (Comisaría, 1968). Cabe puntualizar que, en relación con los ministerios, las partidas suelen ir dirigidas, cuando así lo explicitan las memorias, a mejoras en bienes inmuebles de estos, particularmente edificios.

El postrero grupo está integrado por los sectores que, en términos comparativos, muestran unos valores de inversión muy reducidos. Es, no obstante, el conjunto integrado por un mayor número de ámbitos, lo que pone de manifiesto que el desequilibrio aparece como uno de los rasgos definidores del I Plan en lo que atañe a los volúmenes inversores. A excepción de sanidad y asistencia social, que tiene un peso ligeramente superior, todos estos sectores tienen unas inversiones que, individualmente consideradas, son inferiores al 1% del total, habiendo algunos casos que, en determinados años, tienen realizaciones irrisorias.

A nuestro juicio, las interpretaciones que se pueden acometer en relación con los sectores integrantes del anterior grupo se circunscriben, en esencia, a tres. En primer lugar, reparando en uno de los ámbitos sociales más importantes, sanidad y asistencia social, se verifica que, a pesar de que destaca en comparación con los otros de su grupo, su protagonismo es muy moderado. Es cierto que dicho sector experimenta, tal como lo hacía el de enseñanza, una cierta expansión a lo largo de los cuatro ejercicios del plan. Pese a ello, dicho crecimiento es muy modesto, pues, partiendo de un porcentaje del 0,6% con respecto al total desembolsado en el primer año, el incremento experimentado no logra alcanzar el 2% del total, permaneciendo en un exiguo 1,8% en 1967. En segundo lugar, el sector turístico también merece un comentario clarificador sobre el escaso protagonismo que se le otorga. Apartándose notoriamente de otros ámbitos en que la intervención pública era más acusada, los planificadores españoles eran diáfanos cuando decían que la iniciativa privada debía desempeñar, en este campo, el rol central (Comisaría, 1963). Así, es perfectamente comprensible que el PIP consigne una financiación tan reducida a las actividades vinculadas al turismo.[685] En tercer lugar, atendiendo a la tríada conformada por servicios de información, investigación científica y telecomunicaciones, pensamos que su consideración conjunta es apropiada porque ella revela las insuficiencias que, en el campo científico y técnico, España aún presentaba entonces. El escaso desembolso dirigido a estos ámbitos, que en ningún año llega al 1% del total anual en cada uno de ellos,

[685] Es digno de destacar que, durante el periodo del I Plan, se otorgue un peso tan importante al papel de la propaganda ejercida por los poderes públicos. Esta dimensión del turismo permea toda la etapa del primer programa español y, atendiendo a los motivos expuestos por los planificadores españoles, parece acertado colegir que esta acción constituiría un complemento idóneo para la iniciativa privada en este campo. Tal como se deja claro en Comisaría (1965), en un contexto de auge del turismo en España, los efectos de la propaganda debían recaer, muy especialmente, sobre los países que proporcionaban un número más elevado de turistas, es decir, los de la Europa occidental y Estados Unidos.

constituye una buena muestra de las escasezas y carencias existentes en algunos de los sectores más *modernos* de la época.[686]

En lo referente a los desfases entre previsiones y realizaciones del I Plan, el rasgo más llamativo es la tendencia hacia un más marcado exceso de inversión conforme el periodo del plan iba avanzando: en el primer año solo hay dos sectores cuyos niveles de inversión son excedentarios; en el segundo, cuatro; en el tercero, siete y, finalmente, en el cuarto año, ocho. Como consecuencia de lo anterior, a medida que los PIP de los diferentes ejercicios se fueron ejecutando, la imagen obtenida es la de un mayor *equilibrio* entre los sectores excedentarios y los deficitarios.[687] Asimismo, tal como se explicaba en la introducción general de los resultados del I Plan, aquí resulta bastante complicado establecer grupos que doten de cierta coherencia a la evolución de todos los sectores durante el cuatrienio. A pesar de que puedan ser observadas algunas señales de continuidad en determinados ámbitos, estas no son, en general, claras y bien definidas. La casuística es dispar, observando sectores que se mantienen con elevados niveles de gasto sobre lo previsto, algunos que se sitúan siempre en el otro extremo y, en la zona media de la escala, otros que, experimentando ciertas fluctuaciones, exhiben, dependiendo del año, unos porcentajes más o menos distantes de cada una de las inversiones estimadas.

Comenzando por la parte alta de la gradación, es muy llamativo el sector de los servicios de información, ya que, en tres de los cuatro años, es el que arroja un porcentaje más elevado de gasto sobre cada uno de los volúmenes previstos, siendo especialmente sorprendentes los resultados de los dos últimos años, 1966 y 1967, cuando se observa que dichos porcentajes superan el 500% (Comisaría, 1967b y Comisaría, 1968). Ahora bien, el hecho de tener unos desajustes por exceso tan elevados no debe hacer pensar que, en términos absolutos, su nivel de gasto también fuese alto. Lejos de ello, el sector servicios de información es uno de los dominios que atrajo para sí, durante todos los años del I Plan, unas cuantías exiguas dentro del PIP. Asimismo, al intentar inquirir los motivos de tales desequilibrios, las memorias no proporcionan información singular que permita determinarlos. A pesar de ello, es posible aventurar que, en un contexto en que los nuevos medios de comunicación de masas –con la televisión a la cabeza– estaban experimentando una progresiva e imparable expansión, las inversiones asociadas a estos fuesen más difíciles de estimar y, en consecuencia, su trayectoria estuviese más descontrolada que en otros sectores.[688]

[686] Pese a lo expuesto, es justo reconocer que, por ejemplo, reparando en el capítulo referente a la investigación científica y técnica, el abanico de actuaciones es notablemente heterogéneo, siendo imposible conocer, con todo, los grados de realización de la vasta nómina de líneas de acción incluidas aquí. Esto es debido a que las memorias se limitan a hacer, tal como en tantas otras partes de estas, una enumeración no cuantificada de los proyectos ejecutados.

[687] Curiosamente, en el último año, 1967, no hay ningún sector que, atendiendo a este parámetro, arroje unos resultados inferiores a los diez puntos porcentuales de desvío: en la parte superior de la tabla, vivienda y urbanismo lleva consigo un porcentaje del 111,8%; en la inferior, la inversión financiera permanece en el 87,3%.

[688] Recuérdese que, cuando se analizaba el contenido de los sucesivos planes españoles, se puso de manifiesto el papel que los modernos medios de comunicación de entonces, entre los que destacaba la televisión, desempeñaban para transmitir la visión de progreso y avance económico que el régimen deseaba proyectar. En este sentido, de

Dejando al margen los servicios de información, otro sector de la parte alta de la escala que reviste interés es el de los transportes. El principal motivo del relieve que posee es porque, diferentemente a lo que se acaba de explicar para el anterior sector, aquí se halla una coincidencia entre unos porcentajes de realización bastante elevados (superiores al 100% en los dos últimos años) y un montante inversor muy alto en todos los ejercicios (en el año 1966, el sector acapara casi un tercio de la inversión total). Los informes de ejecución refuerzan muchas de las ideas vertidas en los planes sobre la importancia de los transportes y las comunicaciones. En relación con ello, si habitualmente se establece un nexo muy fuerte entre este sector y el anhelado proceso industrializador, la serie de memorias del I Plan da pie a acometer, en este punto, una interpretación diferente. En este caso, sin negar el vínculo con las actividades industriales, se aprecia una preocupación que, sobre todo, pivota en torno a dos dominios de fuste en la España de los años sesenta: el turismo y la ordenación urbana. En el primer caso, la creciente afluencia de personas que demandaban más y mejores transportes y comunicaciones en las áreas más expuestas a los viajes pedía que estos satisficiesen las exigencias de los visitantes; en el segundo caso, la preocupación por la expansión demográfica de determinadas ciudades y por los desafíos de ordenación urbana que esta llevaba consigo se traducían en la necesidad de mejorar las conexiones tanto en el interior de dichas urbes como entre estas y sus áreas circundantes.

Un segundo conjunto puede ser conformado por dos sectores con implicaciones sociales, vivienda y sanidad, que describen trayectorias antagónicas. Como se ha expuesto, ambos llevan asociados volúmenes de inversión muy dispares entre sí, siendo muy elevados en el caso del primer sector y, en contraste, ínfimos en el ámbito sanitario. Curiosamente, en lo que atañe a los niveles de realización, las inversiones en vivienda pierden posiciones relativas a lo largo de la etapa del I Plan, mientras que las correspondientes a la sanidad siguen una senda opuesta. Estas últimas, partiendo de una discreta ejecución del 64,1% en 1964 llegan a dispararse, en el último de los ejercicios, hasta un porcentaje del 175,4%, teniendo, por tanto, un comportamiento errático. Las tendencias seguidas por estos dos ámbitos refuerzan la idea de que no siempre existe una relación entre las cuantías de inversión de los sectores y los niveles de cumplimiento de las previsiones asociadas a estos. Adicionalmente, es pertinente realzar que la naturaleza de un sector (ser más o menos *social*) no se manifiesta como un factor influyente en cuanto a su mayor adaptación al cumplimiento de los montantes consignados.

Por último, un tercer grupo significativo se integra por sectores que, poseyendo inversiones modestas en términos absolutos, tienen evoluciones muy distintas en cuanto a los niveles de ejecución. A modo de ejemplo, la investigación científica constituye un caso de interés. Partiendo de una posición bastante baja en el primer año (60,8%), tuvo un comportamiento diametralmente opuesto en los restantes ejercicios del plan, superando holgadamente el 100% de lo previsto y, por ello, arrojando niveles de inversión mucho más elevados que los recogidos en el PIP para el sector (por ejemplo, 175,4% en el último ejercicio). Tal como ya se ha indicado, el número de proyectos incluidos en él es, como habitualmente ocurre en los planes

USC

acuerdo con la visión de los planificadores, los medios de comunicación funcionaron como una especie de instrumentos al servicio de la planificación.

estudiados, ingente. Asimismo, pese a que estos tienen como denominador común la investigación en el campo de la ciencia, sus motivaciones también presentan notorias diferencias entre sí.

7.2 LUCES Y SOMBRAS EN LOS DESEMPEÑOS DE UN PROGRAMA CON SECTORES EXPLÍCITAMENTE ESTRATÉGICOS

El abandono de la publicación de memorias de periodicidad anual por parte de los planificadores españoles advino con el **II Plan**. A partir de la información disponible para juzgar el desempeño de los PIP correspondientes al segundo programa económico nacional, se deben puntualizar dos cuestiones. Por un lado, recordando la prórroga anual a que el I Plan se vio sometido durante el año 1968, se constata que, a pesar de esta alteración, los resultados de dicho ejercicio figuran incluidos en las memorias relativas al II Plan, quedando incluido, por tanto, a efectos prácticos, dentro del cuatrienio extendido hasta 1971; por otro lado, el material disponible obliga a diferenciar dos subperiodos dentro del II Plan para poder emitir el juicio deseado, siendo el primero de duración trienal (1968-1970) y el segundo anual (1971). La Tabla 7.3. condensa los resultados referentes a las dos fases que se acaban de indicar, incluyendo tanto las cuantías destinadas a cada sector como los habituales porcentajes relativos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Tabla 7.3. Resultados financieros del PIP del II Plan de Desarrollo Económico y Social (en millones de pesetas)

SECTORES	Periodo 1968-1970				Año 1971			
	PREVISTO (P)	**GASTADO (G)**	**(G/P)*100 (%)**	**(G/T)*100 (%)**	**PREVISTO (P)**	**GASTADO (G)**	**(G/P)*100 (%)**	**(G/T)*100 (%)**
ESTRUCTURAS Y SERVICIOS URBANOS	39 673,9	57 042,9	143,8	15,9	20 281,1	9 892,9	48,8	7,6
SEGURIDAD SOCIAL, SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	11 631,8	14 328,9	123,2	4,0	4 638,2	6 484,7	139,8	5,0
INFORMACIÓN Y ACTIVIDADES CULTURALES Y DEPORTIVAS	2 444	2 667,3	109,1	0,7	1 056	684,7	64,8	0,5
MEJORA DEL MEDIO RURAL	14 111	14 356,4	101,7	4,0	5 889	4 946,7	84	3,8
INVERSIÓN FINANCIERA	63 400	61 508,1	97,0	17,1	26 600	26 857	101	20,7
TRANSPORTES	85 870	80 771,6	94,1	22,5	28 113,6	28 843,2	102,6	22,2
TRANSFORMACIÓN EN REGADÍO	36 939,4	33 569,1	90,9	9,4	15 960,6	14 068,7	88,2	10,8
INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA	4 066,4	3 659,6	90,0	1,0	2 291,8	1 944,3	84,8	1,5
OTROS SECTORES	8 687,2	6 895,6	79,4	1,9	3 988,8	3 089,6	77,5	2,4
AGRICULTURA	24 220,7	19 021,7	78,5	5,3	10 217,9	6 439,6	63	5,0
TURISMO	2 990	2 343,0	78,4	0,7	1 260	488,4	38,8	0,4
ENSEÑANZA Y FORMACIÓN PROFESIONAL	40 963,3	31 933,9	78,0	8,9	19 857,8	12 243,6	61,7	9,4
CORREOS Y TELECOMUNICACIONES	2 458	1 793,5	73,0	0,5	1 042	430,4	41,3	0,3
COMERCIO INTERIOR	3 192,1	2 015,0	63,1	0,6	1 307,9	416,6	31,9	0,3
VIVIENDA	4 0574	24 591,6	60,6	6,9	13 193	12 527,9	95	9,6
ÁREAS DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO	6 033,8	2 336,9	38,7	0,7	2 526,2	518,2	20,5	0,4
INVERSIONES QUE EL GOBIERNO APRUEBE	925,4	0	0,0	0,0	2 019,8	0	0,1	0,0
TOTAL (T)	388 181	358 835,1	92,4	100	160 243,7	129 876,5	81,1	100

Fuente: Comisaría (1972) y elaboración propia

En el presente programa, es importante que se tenga presente la siguiente cuestión acerca de los informes disponibles para juzgarlo: para poder valorar el desempeño de todo el periodo, es necesario acudir al *Avance de la memoria* del II Plan, pues, desgraciadamente, no se posee ninguna memoria que complemente y complete dicho estudio de cariz provisional.[689]

Desde el punto de vista del contenido sectorial, los dominios que integran el nuevo plan en su PIP son semejantes a los que se veían para el I Plan. Además, atendiendo al número de sectores autónomos observables, se opera un ligero incremento entre los dos PIP, ya que el primero es integrado por trece áreas y el segundo por quince.

Considerando conjuntamente los dos subperiodos aludidos (1968-1970 y 1971), el comportamiento de las inversiones realizadas ofrece mayores puntos de conexión que el referente a los niveles de ejecución de las previsiones sectoriales, que portan consigo una mayor heterogeneidad interna. Comenzando, por tanto, con la primera de las dimensiones señaladas, los dos capítulos que sobresalen son los transportes y la inversión financiera.

La preponderancia observada en el I Plan en el sector de los transportes se mantiene intacta en el presente: en los dos periodos conformadores del II Plan, los porcentajes relativos son superiores al 22% del total. Teniendo en consideración que la nómina de capítulos incluidos asciende a quince en este programa, se aprecia que, dentro del marcado desequilibrio existente, la balanza se inclina hacia este sector de un modo muy acentuado. Además, consultando el Avance de la memoria del II Plan (Comisaría, 1972), se corrobora lo señalado en el análisis del contenido del programa. Tanto los transportes por carretera como el transporte aéreo comportan una parte sustancial de este sector: en el primer caso, el notable aumento de desplazamientos por carretera operado en España en la década de 1960 se tradujo, sobre todo, en la concentración de las inversiones en vías de comunicación de diverso tipo (carreteras nacionales, autopistas, etc.); en el segundo, la expansión del transporte aéreo en el país se manifestó, además de en la construcción de algunos aeropuertos, en la ampliación y ejecución de diversas mejoras en otros ya existentes.

En lo concerniente al otro sector hegemónico, la inversión financiera, resulta curioso constatar que, caracterizando la evolución de las políticas relativas a las empresas nacionales, el Avance de la memoria indique que «los años 1970 y 1971 pueden ser calificados como de trascendentales para el Instituto Nacional de Industria» (Comisaría, 1972, p. 42). Tal consideración es explicada por la adopción de una serie de cambios referentes a la organización, funcionamiento y estructura financiera del organismo industrial. Reforzando, pues, dicha «trascendencia» aludida, el análisis del comportamiento de las actividades secundarias revela un incremento de más de tres puntos porcentuales entre el primer y el segundo periodo (del 17,1

[689] Aunque, en líneas generales, haya una elevada correspondencia entre muchos de los aspectos presentados en el Avance de la memoria del II Plan y las cuatro memorias anuales del antecesor, también se observan algunas novedades. El nuevo informe únicamente posee cuatro grandes bloques que abordan, por este orden, los siguientes temas: el primero expone el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos de relieve de la economía española durante el periodo del plan; el segundo contempla algunas de las políticas sectoriales más relevantes (agraria, industrial, etc.); el tercero se ocupa del Programa de Inversiones Públicas y, finalmente, el último se consagra al desarrollo regional, considerando, de forma autónoma, las diferentes plasmaciones que las políticas de este tipo tuvieron a lo largo del plan (polos de desarrollo, Planes Badajoz y Jaén, etc.).

al 20,7% del total). Es decir, en el último año del plan, los proyectos incluidos llegaron a representar más de una quinta parte de las inversiones totales realizadas, confirmando, por tanto, que el carácter estratégico asignado a la industria por el II Plan aparece refrendado. Adicionalmente, entre los subsectores industriales de más entidad, la electricidad es nuevamente uno de los principales protagonistas, debiéndose destacar, en este caso, la aprobación del Plan Eléctrico Nacional en el primer año del presente plan (1969).[690]

Un segundo grupo que se presta a ser identificado concentra sectores con unos niveles de inversión que pueden ser reputados de *medios*. Los integrantes de tal conjunto son los siguientes: estructuras y servicios urbanos,[691] enseñanza y formación profesional, vivienda y transformación en regadío, pudiendo incluir también, adoptando una óptica un poco más generosa, la agricultura. La diversidad sectorial es el elemento definidor más relevante. Dentro de dicha heterogeneidad, la orientación social reivindicada por el plan, aunque no sea total, está claramente representada en la lista y, además, no se puede descuidar el hecho de que, dentro de la lógica de seleccionar sectores estratégicos que define el presente plan, todos los dominios que figuran aquí poseen tal condición.[692]

Dado que los sectores sociales dentro del II Plan español serán sometidos a ciertas consideraciones con posterioridad, aquí se efectúan unas lecturas generales del papel que la enseñanza y la vivienda, dos sectores estratégicos del presente programa, desempeñan. De una parte, la tendencia ascendente que se verifica en el campo educativo durante los sucesivos ejercicios del plan predecesor conoce en el II Plan una acentuación. Así, las dos memorias disponibles ofrecen porcentajes próximos al 9% del total invertido (8,9 y 9,4%, respectivamente), apreciando, por tanto, un protagonismo que, a nuestro juicio, es acorde a la importancia que el plan le atribuye. De otra parte, el sector de la vivienda es en este programa, quizá, más interesante que el precedente. En él se observa un salto notable entre el 6,9% de la inversión total definidora del periodo 1968-1970 y el elevado 9,6% del año 1971. Este último porcentaje revela que, en dicho año, el peso relativo de estos dos sectores muestra unos valores muy semejantes, ascendiendo, entre ambos, a un 19% del total invertido. Adicionalmente, un aspecto reflejado en el Avance de la memoria que debe ser realzado es que el peso de la vivienda social construida (vivienda con protección oficial, según la designación utilizada) es superior al de la vivienda *libre* (este es el término usado por los planificadores). La inclinación social caracterizadora de este ámbito es, pues, patente (Comisaría, 1972).

Finalmente, tal como en el I Plan español –y, como se verá, también en el III–, hay una serie de sectores variados cuyos pesos inversores son, en términos relativos, muy modestos. Dentro de este grupo es posible incluir casi la mitad de la totalidad de sectores que integran el

[690] Desgraciadamente, el informe más completo para evaluar el II Plan, el mentado Avance, no desglosa los subsectores industriales integrantes del PIP. La única información relativa a estos subsectores es cualitativa, siendo recogida en el epígrafe que versa sobre la política industrial del II Plan.

[691] En el PIP del siguiente y último plan se procede a una explicación amplia del porqué de este protagonismo notable.

[692] Se dice que hay una correspondencia parcial porque, aun reconociendo el carácter estratégico que la industria lleva consigo en el II Plan, este especifica el tipo de industrias que son especialmente potenciadas (las industrias básicas).

PIP. En esta serie de ámbitos de peso muy reducido, llama la atención la ausencia del sector investigación científica y técnica en la memoria más completa que existe para el presente plan. Así, dicho Avance tan solo incorpora el volumen inversor aplicado en este campo y el desfase existente entre proyección y ejecución que se dio en él, siendo omiso en relación con las realizaciones físicas que lo caracterizaron en la fase del II Plan. Los modestos porcentajes asociados a este campo (1% del total en el trienio 1968-1970 y 1,5% en 1971) muestran que, en consonancia con el atraso patente que reinaba en el país en esta materia, de cuyo estado son reflejo todos los planes de desarrollo, el protagonismo investigador, particularmente en el ámbito científico-técnico, seguía siendo muy pobre en España.[693] De hecho, la imagen obtenida es aún más precaria si se recuerda que el propio programa reconocía que la investigación de este cariz correspondía en buena medida al sector público, siendo el interés privado por ella muy limitado.

En lo que toca a la correspondencia entre los montantes inicialmente previstos y los finalmente aplicados, se halla una tendencia descendente de los resultados, tanto si se coteja con el plan predecesor como si la comparación se efectúa entre los dos subperiodos disponibles del II Plan. Así, frente a la evolución positiva advertida durante la fase del I Plan, en que, en general, los porcentajes de ejecución exhibieron una paulatina aproximación a los valores totales proyectados, el PIP del II Plan recula con respecto a estos. Además, en la tabla facilitada se ve que el último año posee un nivel de cumplimiento sensiblemente inferior al arrojado durante el trienio precedente (más de diez puntos porcentuales). Hay, además, otro aspecto que, estando conectado con lo anterior, debe ser acentuado. En los diferentes ejercicios del I Plan se había identificado un patente aumento del número de realizaciones inversoras por exceso. Es decir, los sectores con resultados superiores a lo previsto no dejaron de aumentar durante la etapa del plan. En contraste, en el II Plan, además de seguirse la tendencia opuesta (de más a menos dominios que exceden lo proyectado), la aplastante mayoría de los sectores revela niveles de realización inferiores a los volúmenes previstos. En este punto, resulta evidente que la valoración de dicho desempeño no puede ser positiva.

La heterogeneidad en cuanto a la coincidencia entre cuantías proyectadas y desembolsadas vuelve a ser nuevamente muy acusada. No obstante, entre las diferentes lecturas que se pueden hacer, hay una dimensión que, teniendo en cuenta la asignación de atributos preferentes a determinados sectores, debe ser subrayada. En este sentido, resulta particularmente llamativo que el desajuste sea tan marcado en algunos casos como, por ejemplo, la vivienda (especialmente en el trienio, con un porcentaje del 60,6%), la enseñanza y formación profesional (sobre todo en 1971, año en que el porcentaje es ligeramente superior al anterior, 61,7%) y, durante todo el periodo, la agricultura.

Teniendo en consideración que la agricultura integra la lista de sectores privilegiados del II Plan, no resulta posible acometer un juicio muy positivo acerca del desempeño que las inversiones asociadas a ella presentan en el cuatrienio 1968-1971. Según se observa, los

[693] Como ya se apuntó en su momento, consúltese, a este respecto, Delgado Gómez-Escalonilla y López, 2019.

resultados, muy poco satisfactorios en las dos fases (78,5 y 63%, respectivamente), tienen, sobre todo en 1971, un desempeño muy diferente al que podría aguardarse para un sector que, en teoría, estaba llamado a ser particularmente relevante dentro del plan.[694] Es innegable que, consultando el informe de ejecución, los planes se manifestaron en la agricultura con proyectos y actuaciones continuadores de los ejecutados en el I Plan (Comisaría, 1972); con todo, el impulso agrario imprimido se reveló, de acuerdo con las metas del plan, insuficiente. El otro capítulo agrario del plan, es decir, la transformación en regadío, muestra unos indicadores menos negativos, siendo curioso, asimismo, que los porcentajes de desembolso sean notablemente superiores a los de la agricultura.[695]

A nuestro juicio, reparando en el carácter preferente de determinados ámbitos, subrayamos que el tratamiento privilegiado conferido también debería tener una traslación a la diligencia y buen hacer con que los proyectos públicos se llevan a cabo. Esta exigencia debería pasar por obtener unos resultados, en términos de ejecución, mucho más fieles a los valores proyectados en cada uno de estos dominios.

Además del análisis acometido para los sectores preferentes, la imagen obtenida si se atiende a los ámbitos más discretos (correos, comercio interior, etc.) es, también, bastante deficiente. La inmensa mayoría de los incumplimientos de estos sectores en el presente programa arroja resultados deficitarios. Esto significa que, más allá del escaso peso relativo de las actividades asociadas a ellos, los niveles de realización son, en general, bastante pobres, sobre todo en el segundo de los dos periodos que integran el plan (año 1971). En este último ejercicio, hay seis sectores que no llegan a dos tercios de sus respectivos montantes. Entre estos, el desempeño del sector turístico es especialmente negativo. Su porcentaje de cumplimiento en el ejercicio señalado (38,8% de lo esperado) pone de manifiesto que, a pesar de constituir un dominio en que la iniciativa privada era la esfera más importante, el desempeño del sector público en este ámbito era bastante precario. De hecho, es significativo observar que el Avance de la memoria no incorpora ninguna información explicativa referente al turismo en el año mencionado. Si, en general, el conocimiento del comportamiento de los sectores es limitado en cuanto a las dificultades y oportunidades surgidas durante el desarrollo de los planes, en este caso particular del turismo, la falta de información es absoluta.

La lectura efectuada de las tablas presentadas no puede ser, pese a lo expuesto, extremadamente negativa, pues también se advierten grados de realización que se apartan de los pobres resultados que se acaban de indicar. El sector de los transportes es uno de los casos

[694] Además, atendiendo a los volúmenes inversores dirigidos a este sector, el peso representado por ellos (5,3 y 5%, respectivamente) es notablemente inferior al verificado en los dos sectores sociales de carácter estratégico que se acaban de señalar.

[695] Esta constatación es sumamente curiosa. Resulta llamativo que la transformación en regadío, sector abordado de manera independiente y siendo desligado, por ello, de la agricultura, atraiga para sí un volumen de gasto que, por ejemplo en el año 1971, consigue más que duplicar el de la agricultura. Para acentuar aún más la incongruencia, también se puede señalar que, considerando estas dos actividades primarias conjuntamente, los niveles de realización de las inversiones son notablemente más elevados, sin ser esplendorosos, en la transformación en regadío: la consideración de un sector como preferente debería exhibir una mejor correspondencia entre previsiones y desempeños, máxime cuando se está analizando un instrumento de naturaleza vinculante como es el PIP.

que más sobresalen. Más allá de ser el sector más representativo en cuanto a volúmenes de desembolso, los niveles de realización conseguidos exhiben unos desajustes reducidos (94,1 y 102,6%, respectivamente). Este es, por tanto, un dato adicional que refuerza, por enésima vez, la posición singular de los transportes dentro de los procesos planificadores ibéricos. En segundo lugar, los desajustes por exceso que un sector como el de seguridad social, sanidad y asistencia social presenta son también singulares. A este respecto, resulta paradójico que los otros dos sectores netamente sociales que tenían la consideración de preferentes arrojen unos resultados tan mediocres y que, en contraste, este relevante sector social lleve consigo unos niveles de realización que superan con creces sus respectivas metas en ambos periodos.[696] Finalmente, la inversión financiera, fiel acompañante del sector de los transportes en cuanto al protagonismo atribuido, también posee unos resultados que, ligeramente inferiores a lo proyectado en el primer periodo (97%) y, en sentido contrario, ligeramente superiores en el segundo (101%), deben ser considerados muy positivos.

7.3 HACIA UN EQUILIBRIO ENTRE CAPÍTULOS EXCEDENTARIOS Y DEFICITARIOS EN UN PLAN CON UN BUEN CUMPLIMIENTO GLOBAL

En el **III Plan de Desarrollo**, el procedimiento seguido con el Programa de Inversiones Públicas fue diferente. Como se expone en la memoria de ejecución del bienio 1972-1973, «en el III Plan no se ha hecho tal separación por cada uno de los años [como se veía, por ejemplo, en el I Plan], sino que figuran englobados los cuatro años del mismo», agregando que «esto, evidentemente, dificulta el análisis que se va a realizar en cuanto a la comparación entre los resultados del ejercicio y las previsiones correspondientes para igual periodo de tiempo» (Ministerio de Planificación, 1974, p. 75). Con la pretensión de, en la medida de lo posible, no alterar demasiado el planteamiento general del análisis individualizado de cada plan y teniendo en consideración la seria limitación que el PIP del III Plan posee, se ha obrado del siguiente modo: la memoria de ejecución del último año del plan, es decir, 1975, incorpora las inversiones iniciales proyectadas para cada sector y los volúmenes de realización totales, también individualizados, obtenidos tras el fin del periodo.[697] Por este motivo, seguiremos un método de análisis análogo al efectuado con anterioridad en los planes españoles, pero, en este caso, considerando los resultados absolutos de cada sector durante todo el periodo de vigencia del plan.

[696] Téngase en cuenta, no obstante, que, con todas las imperfecciones imputables a este modelo durante el franquismo tardío que se pueden detectar, el incipiente sistema de seguridad social que paulatinamente se iría desarrollando y ampliando en el conjunto del país comportaba una complejidad notable, siendo entendible, en este sentido, que la delimitación de previsiones inversoras suscitase no pocas dificultades a los planificadores.

[697] Cabe agregar que dicha memoria también incorpora los montantes de inversión que cada sector presenta en todos los años del cuatrienio (de 1972 a 1975). Como se ha indicado, el problema reside en que, debido al cambio introducido en este plan, no se poseen las estimaciones individuales para cada año, siendo imposible acometer un análisis análogo al realizado, por ejemplo, para el I Plan español. Si, por algún motivo de interés, se considera pertinente hacer alguna alusión a ciertos desembolsos anuales durante nuestra explicación, así se procederá.

Tabla 7.4. Resultados financieros del PIP del III Plan de Desarrollo Económico y Social (millones de pesetas). 1972-1975

SECTORES	PREVISTO (P)	GASTADO (G)	(G/P)*100 (%)	(G/T)*100 (%)
PLANES PROVINCIALES	31 636,2	21 538,2	151,3	2,4
ESTRUCTURAS Y SERVICIOS URBANOS	82 902,7	120 933,5	145,9	13,3
INVERSIÓN FINANCIERA	125 202,0	154 518,1	123,4	17,0
TRANSPORTES	189 763,0	214 047,9	112,8	23,6
SEGURIDAD SOCIAL, SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	56 966,2	62 740,9	110,1	6,9
FOMENTO Y REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL	36 239,4	39 503,9	109	4,4
OTROS SECTORES	21 883,3	22 511,8	102,9	2,5
PROMOCIÓN DEL SÁHARA	2 100,0	2 014,0	95,9	0,2
AGRICULTURA, REGADÍOS Y PESCA	108 897,3	102 875,5	94,5	11,3
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO	15 720,0	14 807,8	94,2	1,6
VIVIENDA	75 000,0	56 278,0	87,9	6,2
CORREOS Y TELECOMUNICACIONES	4 639,3	4 063,4	87,6	0,4
EDUCACIÓN Y CULTURA	100 249	79 057,6	78,9	8,7
COMERCIO INTERIOR	7 029,0	5 255,1	74,8	0,6
TURISMO E INFORMACIÓN	11 926,7	7 614,4	63,8	0,8
INVERSIONES QUE EL GOBIERNO APRUEBE	1 000,0	17,1	3,42	0
TOTAL (T)	871 154,1	907 777,1	104,2	100

Fuente: Ministerio de Planificación (1976) y elaboración propia

El Programa de Inversiones Públicas configurado para el III Plan de desarrollo español introduce algunas diferencias clasificatorias y organizativas que deben ser brevemente comentadas, advirtiéndose nuevos sectores y otros que experimentan algunas modificaciones menores.

En primer lugar, siguiendo el orden reflejado en la tabla anterior, los planes provinciales atraen para sí un montante autónomo.[698] Es pertinente recordar, a este respecto, que la exaltación de la política de desarrollo regional acometida por los planes se esconde, sin duda,

[698] El grado de realización de este sector no se obtiene a partir del cociente entre los volúmenes de desembolso y previsión que figuran ahí. Esto es debido a que, como se explica en la memoria de 1975, el porcentaje que aparece se obtiene incorporando también montantes «distribuidos entre los demás sectores» (Ministerio, 1976, p. 124). Aunque no se halle ninguna explicación referente a esta cuestión, resulta evidente que la naturaleza del dominio de los planes provinciales encierra en sí ejecuciones financieras relacionadas con otros sectores productivos diferentes. Este es, pues, el motivo que explica el elevado porcentaje de 151,3% que se observa arriba.

detrás de la individualidad conferida a este ámbito (Richardson, 1976). En segundo lugar, bajo la denominación «Fomento y reestructuración industrial», se encuentran partidas industriales vinculadas a los siguientes dominios: la empresa minera Hunosa, primas a la construcción naval, Fondo de Reestructuración de Sectores, estaciones de reconocimiento de vehículos, Plan de acción regional y Plan nacional de minería (Ministerio, 1976). En tercer lugar, la promoción del Sahara irrumpe en el PIP del III Plan como un residuo del imperialismo español en África, siendo su protagonismo insignificante en comparación con el representado por las colonias portuguesas en los planes de este último país. Por su parte, los sectores que alteraron mínimamente su caracterización son los de agricultura, regadíos y pesca, configurando una tríada inexistente en los PIP previos, el de educación y cultura, en un intento de ampliar el alcance de dicho dominio, y, finalmente, turismo e información, que, ateniéndose a la designación del ministerio franquista ocupado de esas dos áreas, alargaba su radio de acción más allá de la actividad turística.

Atendiendo al nivel de realización global durante la etapa del III Plan, el último PIP de los planes de desarrollo difiere de la imagen obtenida en su predecesor, teniendo un porcentaje total superior al 100% (104,2%) que, pese a mostrar una cierta desviación excedentaria, arroja un resultado bastante cercano al fijado como objetivo. Tal desajuste de, *grosso modo*, cuatro puntos porcentuales hace que el presente programa sea de los más satisfactorios a lo largo de toda la serie estudiada.

Descendiendo al comportamiento individual de los sectores, el panorama es notablemente más diverso, siendo imposible, en este caso, acometer un juicio tan conciso. Uno de los aspectos más descollantes se relaciona con la existencia de un número parecido de sectores en los dos grupos habitualmente considerados, es decir, aquellos que superan lo previsto y los que permanecen por debajo. Así, mientras que el primer grupo está integrado por siete sectores excedentarios, en el grupo de los deficitarios se hallan nueve. Poniendo el foco sobre la magnitud de los desvíos de cada sector, la diversidad es también el atributo caracterizador, habiendo algunos capítulos cuya distancia a los objetivos marcados permanece dentro de los diez puntos porcentuales y otros que se encuentran muy alejados de las metas establecidas.

Hay que resaltar que, en el caso del III Plan, dada la heterogeneidad existente, es aún más complejo que en los otros programas proporcionar una cierta coherencia y sentido a la interpretación de las desviaciones observadas. Así pues, resulta más viable observar la columna referente a los desembolsos relativos para, a partir de ahí, poder enlazar con los desempeños observados.

Reparando, en primer lugar, en los sectores preeminentes, se advierte que, más allá de los habituales, industria y transportes, cuyos respectivos pesos representan en el PIP del III Plan un 40% del desembolso total, llama la atención el porcentaje relacionado con las estructuras y servicios urbanos (13,3% del total). A pesar del sorprendente porcentaje indicado, que hace que dicho capítulo se sitúe en el tercer puesto en cuanto a volumen de financiación sobre el total, el

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

contenido de los sucesivos planes ayuda a clarificar e interpretar tal protagonismo.[699] Cuando se analizaba el sentido del III Plan español, se indicaba que los problemas y desafíos suscitados por la imparable expansión de determinadas urbes (especialmente, Madrid y Barcelona)[700] constituían una preocupación de primer orden para los planificadores españoles (cabe recordar, a este respecto, que, como se explicó, el fenómeno era análogo en Lisboa y Oporto). La masiva afluencia de personas hacia esas ciudades provocaba entonces dificultades muy significativas en materia de provisión de bienes y servicios. En este sentido, cuando se explicaba que las dinámicas demográficas, entre las que destacan los movimientos migratorios, suponen siempre un elemento de perturbación sobre la acción planificadora, el fenómeno que ahora se comenta constituye un ejemplo paradigmático para explicar esta cuestión. Así, como se aprecia en el plan, son diversas las medidas que se contemplan en este sector, siendo ellas, en general, fundamentales para la vida de toda persona: abastecimiento de agua, saneamiento, etc. Sin pretender justificar el desajuste, no suscita extrañeza que, ante este panorama, la desviación entre el montante fijado y el realizado durante el III Plan sea tan llamativa (145,9%).[701]

Exceptuando los tres sectores señalados (transportes, industria y estructuras y servicios urbanos) y las actividades primarias, todos los demás llevan consigo porcentajes individuales inferiores al 10% del desembolso total. Prestando atención a estos sectores que no consiguen alcanzar el umbral del 10%, se aprecia que los tres dominios más importantes son, en su totalidad, sectores sociales. Así, educación y cultura representa el 8,7%, seguridad social, sanidad y asistencia social el 6,9% y vivienda el 6,2%, llegando a concentrar los tres, de forma conjunta, una cuantía superior a la quinta parte de la sumada por los 16 dominios integrantes del PIP. Los sectores de esta naturaleza ocupan, por tanto, en el PIP del presente plan una posición intermedia entre los más descollantes, es decir, los que habitualmente se hallan en la cúspide (transportes e industria) y los que, en sentido contrario, presentan porcentajes de participación muy modestos (todos ellos inferiores al 5% en cada caso).

Dado que el carácter social de los planes es enaltecido por los programas económicos españoles durante toda la etapa planificadora, es razonable que aflore el interrogante acerca de la presencia que dichos sectores portan consigo, teniendo en cuenta que, además, se está

[699] En relación con esta cuestión, es necesario indicar que tanto el porcentaje de ejecución como el peso inversor que este sector presenta en el anterior plan ya son parcialmente elevados. Se dice parcialmente porque, aunque en el primer subperiodo del II Plan se verifique esta constatación, en el segundo no se obtiene la misma imagen.

[700] De hecho, estas son las únicas urbes españolas que poseen epígrafes individualizados dentro de este capítulo. Es indiscutible que el crecimiento operado durante las décadas previas había exigido la actuación de las autoridades políticas para, en la medida de las posibilidades, poder dar una respuesta a las necesidades que estas elevadas concentraciones de población tenían. En estrecha relación con esta problemática, la degradación identificable en determinados suburbios, así como la extensión del fenómeno del chabolismo, no son sino algunas de las manifestaciones más negativas de esta expansión urbana incontrolada. En el caso portugués, el surgimiento de diversos *bairros de lata* en el área lisboeta debe ser también incardinado en estas dinámicas de crecimiento urbano que nuestros países experimentaron, con una intensidad inédita, durante la segunda mitad del siglo pasado.

[701] La Memoria correspondiente al año 1975, último ejercicio del III Plan, efectúa una lectura desconcertante sobre el comportamiento de este sector (Ministerio, 1976, p. 113). Según se observa, el informe habla de un «elevado grado de cumplimiento» en este campo. A partir de lo vertido aquí, es necesario recordar que la esencia de cualquier ejercicio planificador radica en la existencia de unas elevadas correspondencias entre las proyecciones y las realizaciones. Así pues, el hecho de que, tal como sucede en este sector, haya un desfase por exceso de más de 45 puntos porcentuales no permite hacer gala de un «elevado cumplimiento».

juzgando un instrumento íntimamente conectado con los dominios de este cariz, es decir, un programa directamente relacionado con la actuación pública. A este respecto, es posible argumentar que visto que, teóricamente, el contenido social era, ya desde el I Plan, un ingrediente central de la planificación desarrollista, sería esperable que estos gozasen de una mayor preponderancia en los sucesivos Programas de Inversiones Públicas que se diseñaron. No obstante, también es posible aducir que, por ejemplo, dado el elevado número de dominios conformadores de estos programas y dado que el afán por *crecer* de forma ininterrumpida e intensa condicionaba poderosamente la determinación de las opciones, los sectores sociales tuvieron un protagonismo que, siendo moderado, fue acorde a las necesidades y conveniencias que el modelo de desarrollo del franquismo poseyó. En cualquier caso, insistimos en que resulta evidente que las opciones escogidas obedecen siempre a concepciones, siendo estas delimitadas por aquellos agentes que, en el seno del régimen, tenían la capacidad de elegir y, consecuentemente, trazar la hoja de ruta ideada.

Los restantes sectores del PIP del III Plan contribuyen de una forma modesta y, en algunos casos, extremadamente insignificante. Entre los ámbitos más veteranos, los sectores de comercio interior y correos y telecomunicaciones constituyen dos ejemplos que, no solo en el presente PIP, sino a lo largo de los diferentes planes, ocupan posiciones muy discretas. Además de este peso relativo moderado, los niveles de realización que exhiben en este plan tampoco traslucen desempeños muy positivos (74,8 y 87,6%, respectivamente).[702] Atendiendo, por su parte, a los aspectos más novedosos, entre los que resulta llamativo el capítulo de la promoción del Sahara, se infiere que la avidez imperialista sobre el continente africano de la España de Franco era entonces, en comparación con la reinante en el país vecino, irrisoria. Así, exceptuando la vertiente relativa a las inversiones contingentes aprobadas por el gobierno, este es el capítulo que posee el volumen de inversión más reducido (0,2% del total). Hay que agregar, con todo, que, desde un punto de vista estrictamente técnico, examinando el grado de cumplimiento que la estimación de los proyectos relacionados con el Sahara presenta, el diagnóstico no puede ser sino positivo. Con un porcentaje de ejecución muy próximo al 96%, posee el segundo resultado más ajustado de todo el PIP durante el III Plan. Desafortunadamente, tal como ocurre con tantos otros capítulos integrantes de los planes analizados, los informes de ejecución existentes esquivan el tratamiento de dicha «promoción» de este territorio africano, no siendo posible, por tanto, conocer los pormenores relativos a este capítulo dentro del último de los tres planes del franquismo (Ministerio, 1976).

[702] Dentro de los innumerables cambios y alteraciones que los informes de ejecución presentan en relación con múltiples aspectos (estructura, contenido, minuciosidad, etc.), las memorias de ejecución de los dos últimos ejercicios, 1974 y 1975, poseen una organización muy clara en la parte correspondiente al desempeño sectorial. Así, se destina un punto a la enumeración de una serie de obstáculos que impidieron la correcta realización de las previsiones consignadas. En el caso particular de estos dos sectores, los resultados del comercio interior se vieron limitados por, entre otros, problemas de índole administrativa y relacionados con los canales de comercialización en el escalón minorista; en cuanto a los correos y telecomunicaciones, se advierten, por ejemplo, obstáculos relacionados con la involucración de empresas extranjeras en el sector, problemas de financiación o, tal como ocurría en el sector del comercio interior, trabas de índole administrativa.

CAPÍTULO 8. UNA INTERPRETACIÓN COMPARADA DE LOS RESULTADOS FINANCIEROS DE LAS PLANIFICACIONES IBÉRICAS

Después del examen individualizado de los desempeños y resultados de las dos etapas planificadoras consideradas, nos parece oportuno realizar un análisis cruzado entre los dos países. A pesar de las dificultades inherentes a la exploración comparativa que se propone, procuramos ofrecer un estudio que orbite, principalmente, en torno a las dos dimensiones de más relieve para juzgar los comportamientos sectoriales: el peso representado por los variados sectores productivos incluidos en los planes y las desviaciones existentes entre los volúmenes de inversión previstos y ejecutados.

En relación con los problemas que surgen para acometer el análisis comparado de los resultados planificadores, es conveniente hacer dos comentarios preliminares. Por un lado, los ámbitos productivos conformadores de los siete planes son muy diversos y, además, se distribuyen de forma desequilibrada entre la serie de programas adoptados. En el caso portugués, el número de capítulos que sostienen los planes experimenta un incremento bastante acentuado entre el primer y el último plan del Estado Novo. En el caso español, los dominios que conforman los programas, siendo más numerosos que los portugueses, constituyen conjuntos muy similares en los tres planes, conformando listas sectoriales de, aproximadamente, quince capítulos en cada uno de ellos. Por otro lado, las denominaciones y alcance de los sucesivos capítulos no son plenamente coincidentes en la totalidad de los planes, habiendo algunas reorganizaciones que, en ocasiones, pueden condicionar la viabilidad del examen comparado que se realiza.

8.1 ANHELOS COMPARTIDOS: EL IMPULSO INDUSTRIALISTA Y LA APREMIANTE NECESIDAD DE MEJORA DE LOS TRANSPORTES

Un punto de partida razonable para el presente ejercicio pasa por atender al peso que los diferentes sectores poseen en los sucesivos resultados de los planes. A fin de poder acometer la deseada perspectiva comparada, el único ámbito considerado de Portugal es, en este punto, el metropolitano, pues tanto la estructura productiva como los capítulos conformadores de esta área guardan mayores semejanzas con la imagen advertida en España. Esto no es óbice, con todo, para que, cuando así sea necesario y enriquecedor, el espacio colonial del Estado Novo sea tenido en cuenta.

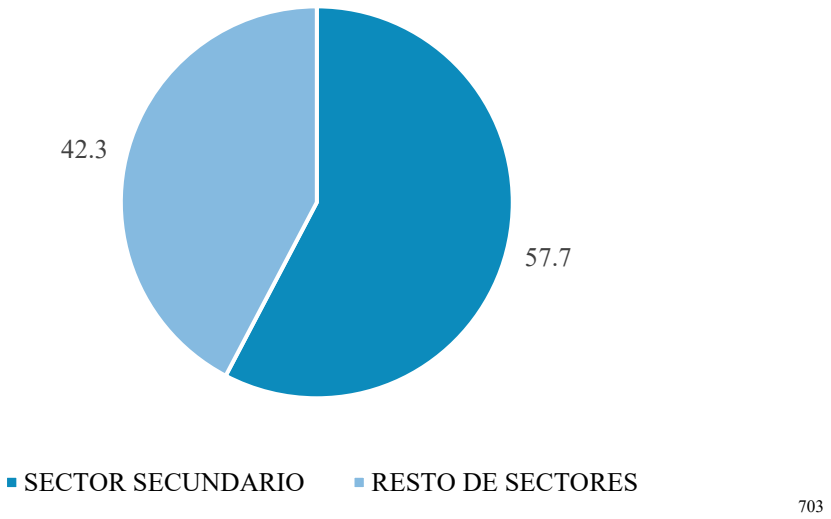
En primer lugar, una lectura general invita a pensar que, durante la totalidad de las dos fases examinadas, es posible identificar algunos sectores cuya importancia es muy significativa en los dos países. Así, entre la amplia nómina de ámbitos que tienen cabida en los programas, la **industria** y los **transportes y comunicaciones** constituyen dos grupos que se mantienen en una posición preeminente, tanto en Portugal como en España, durante toda la etapa analizada. Además de esta constatación, que a continuación será desarrollada, hay un elemento

USC DE SANTIAGO

diferenciador entre ambos campos que, a nuestro juicio, debe ser subrayado para situar apropiadamente nuestra interpretación. En lo que atañe a la industria, los planes del Estado Novo y el franquismo son, en general, diáfanos acerca del papel determinante que este sector desempeña como motor del desarrollo económico en un sentido amplio. Es cierto que, en Portugal, dicho protagonismo es, en los estadios iniciales de la etapa planificadora, menos patente y decidido que en España, pero, a medida que la industrialización nacional se fue fortaleciendo, la confianza depositada en la industria por el Estado Novo pasó a ser más explícita. Se aprecia, por tanto, una correspondencia entre la declaración de intenciones de los dos modelos planificadores y los resultados verificados en nuestra investigación. En lo concerniente a los transportes y las comunicaciones, a pesar de que los programas de los dos regímenes explican las virtudes de su progreso, no se aprecia, de ordinario, una exaltación tan exacerbada como la encontrada en las actividades industriales. Así pues, aquí se ha obtenido un resultado que nos ha llamado la atención: la evidente correlación constatada en el sector industrial entre las proclamas vertidas en los planes y el peso de dicho sector es, en el caso de los transportes, menos acentuada.

Los exámenes individualizados de los programas portugueses y españoles, tanto en lo que atañe a los contenidos como a sus resultados, no dejan lugar a ninguna duda: en los países ibéricos, el tercer cuarto del siglo XX estuvo definido por una voluntad firme y deliberada de imprimir un fuerte impulso industrializador a sus economías.

Gráfico 8.1 . Peso medio del sector secundario (%) desde el I al Plan Intercalar de Fomento

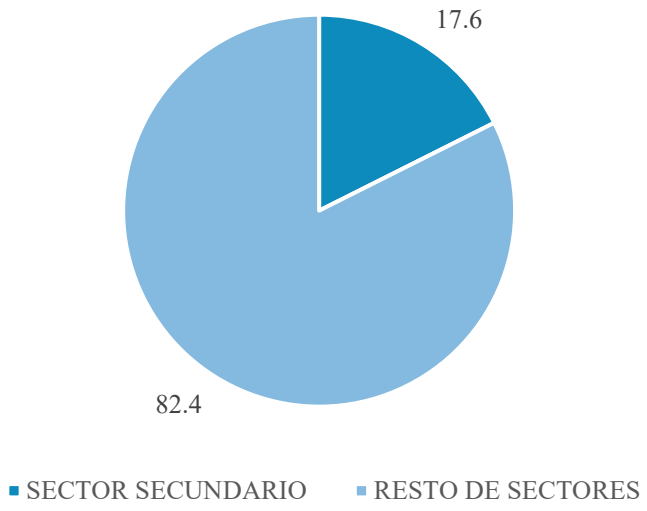


[703]

Fuente: elaboración propia

[703] Los capítulos Energía y/o electricidad aparecen integrados aquí.

Gráfico 8.2. Peso medio del sector secundario (%) desde el I al III Plan de Desarrollo



Fuente: elaboración propia

Los gráficos 8.1. y 8.2. permiten ver el porcentaje medio de peso de las actividades industriales durante, respectivamente, las fases planificadoras portuguesa y española. Aunque, a simple vista, pueda parecer que la balanza está mucho más inclinada hacia la industria en los programas del Estado Novo, a continuación se explicará cómo, tanto en un país como en el otro, los protagonismos industriales son muy marcados.

En Portugal, la repartición y aplicación de los fondos financieros disponibles se distribuye entre un número relativamente reducido de sectores que oscilan entre los cuatro del I Plan y los nueve del Plan Intercalar.[704] Los porcentajes correspondientes a cada uno de los tres programas manifiestan unos valores muy próximos entre sí (siempre entre el 55 y el 60% de la inversión total de cada plan). Así las cosas, en cada uno de estos programas metropolitanos, casi seis de cada diez unidades monetarias tuvieron como destino el sector secundario. Dicho de otro modo, a lo largo de la etapa considerada, más de la mitad de los recursos disponibles fueron canalizados hacia la industria.

Resulta evidente que, dentro del presente sector, la importancia otorgada a la serie de sus subsectores integrantes fue marcadamente dispar. Entre el conjunto de dominios constitutivos de la industria, no parece casual que, con el avance de los planes, la electricidad (o, si se prefiere, en un sentido más amplio, la energía) pasase a singularizarse como capítulo autónomo. La importancia que esta forma de energía ya tiene en el I Plan portugués constituye una señal elocuente del protagonismo que esta llegaría a poseer. En este punto, la coincidencia con los planes españoles es plena, pues también en ellos se aprecia esa significación atribuida a la

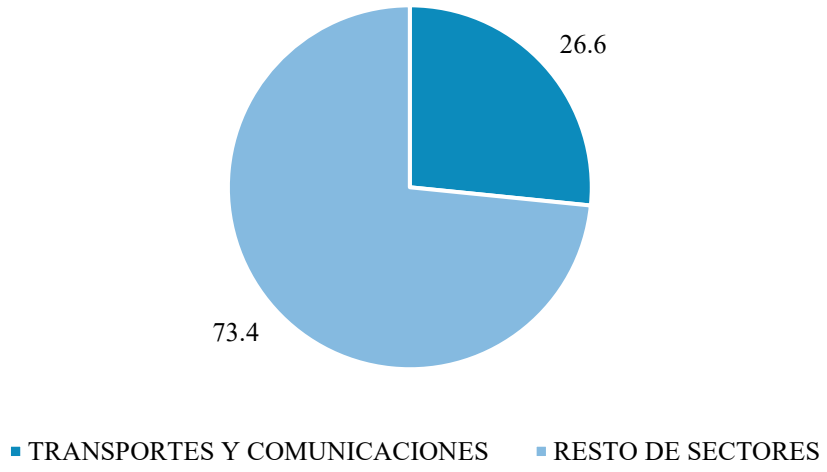
[704] Por los problemas que la industria tiene en el III plan portugués que se explicaron con anterioridad, para efectuar el cálculo del porcentaje medio se prescinde del último plan de este país: su inclusión distorsionaría mucho el resultado final.

electricidad dentro del proceso de desarrollo económico en curso. Por su parte, una diferencia destacable entre los dos países es la relativa al papel del imperio en el proceso industrializador. Aunque la voluntad de forjar una industria nacional que pudiese ayudar a satisfacer, en la medida de las posibilidades, las crecientes demandas de las poblaciones ibéricas fuese un objetivo compartido, el imperio era concebido, en el caso de Portugal, como un importante suministrador de materias primas para propulsar la industrialización; en contraste, España ya no tenía a su disposición, en la segunda mitad del siglo pasado, las riquezas proporcionadas por las posesiones imperiales, debiendo encarar el proceso industrializador sin el recurso a esos espacios extraeuropeos.

Siguiendo con este último país, el gráfico relacionado con los tres planes franquistas en su dimensión industrial esconde unos pesos de este sector que, a lo largo de la etapa programadora española, oscilan, aproximadamente, entre un 15 y un 20% del total (en un ejercicio, hay un valor del 20,7%). Como resulta posible intuir a partir de lo expuesto, el hecho de que el porcentaje medio (17,6%) sea bastante más reducido que el portugués obedece a que, en este caso, los escasos recursos disponibles debían ser distribuidos entre un número muy superior de capítulos (dependiendo del plan, entre un total de 15 y 17). Así pues, a pesar de la extensa lista de sectores españoles, el peso ostentado por la industria se mantuvo muy destacado hasta el final.

El segundo sector resaltado es el de transportes y comunicaciones. Procediendo de una manera análoga, se observan los siguientes porcentajes medios de este sector en los planes portugueses y españoles.

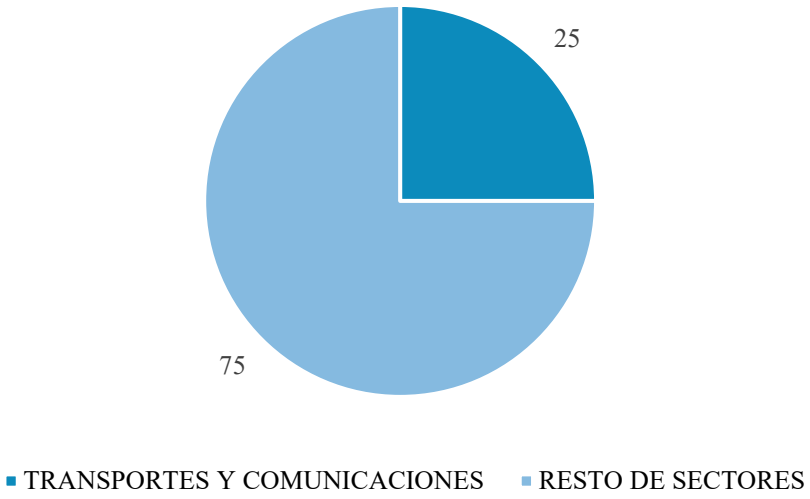
Gráfico 8.3. Peso medio del sector transportes y comunicaciones (%) desde el I al III Plan de Fomento



Fuente: elaboración propia

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Gráfico 8.4. Peso medio del sector transportes y comunicaciones (%) desde el I al III Plan de Desarrollo



Fuente: elaboración propia

En este ámbito, los porcentajes obtenidos en ambos países son casi coincidentes. Si, en el caso portugués, el 73,4% restante se distribuyó entre un número más reducido de sectores, en España, el 75% observado tuvo que ser repartido entre una serie bastante más extensa de capítulos. Así, el resultado medio obtenido para los transportes y las comunicaciones en los planes franquistas es sorprendente: un cuarto de los fondos aplicados durante los tres programas franquistas fue dirigido a mejorar este sector.

Los elevados porcentajes encontrados en ambos países son merecedores de una reflexión. Para este propósito, consideramos que es necesario retrotraernos brevemente a dos momentos previos a las dos fases planificadoras. En cuanto a Portugal, la Ley de Reconstitución Económica de 1935, crucial para comprender la filosofía subyacente al I Plan de Fomento, tiene en el sector de los transportes una de sus líneas de acción más destacadas (Nunes y Valério, 1983). A nuestro parecer, la influencia ejercida por dicha ley sobre los posteriores planes de fomento fue, sobre todo en los dos primeros, muy marcada, siendo la importancia atribuida a los transportes para el desarrollo económico nacional una muestra clara de ello. Por su parte, en España resulta imprescindible dirigir la atención hacia el informe del Banco Mundial de 1962. Atendiendo a este trabajo capital, se observa de inmediato que, entre la serie de directrices y recomendaciones dimanantes del organismo internacional, las referentes a los transportes ocupan un espacio muy generoso en él. No nos parece casual que, dada la fuerte significación de este informe sobre los primeros estadios de la planificación desarrollista, la serie de programas franquistas atribuyese un peso tan acusado a este sector.

Aunque el presente ejercicio de comparación cruzada de los pesos sectoriales se circunscriba, de forma particular, al Portugal metropolitano, el comportamiento del sector

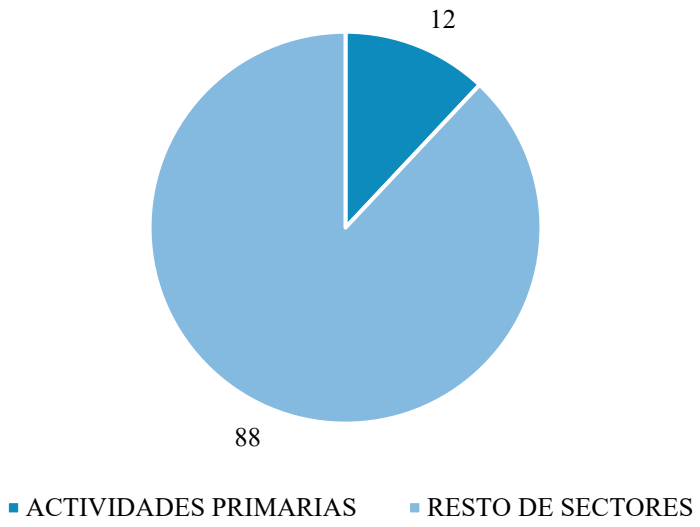
USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

transportes en las colonias manifiesta una trayectoria que secunda la lectura que se acaba de efectuar. A pesar de la notable variedad en cuanto al número de capítulos conformadores de los programas coloniales (por ejemplo, solo dos en el primero y doce en el último), se constata que los transportes siempre representan un porcentaje de inversión sobre el total superior al 45%. El hecho de que, *grosso modo*, la mitad de los recursos empleados en los territorios ultramarinos en cada uno de los cuatro planes del Estado Novo se dirija a este dominio refuerza la idea de su significación: además de la potenciación de las comunicaciones y los transportes en los dos espacios europeos (España y el Portugal perteneciente a este continente), el mundo colonial de este último país también se vio expuesto a unos esquemas de desarrollo que privilegiaron notablemente este sector.

El análisis entrelazado de los planes portugueses y españoles permite identificar un segundo conjunto de ámbitos productivos que, poseyendo un protagonismo más moderado que los precedentes, ocupan una posición intermedia en cuanto a niveles de inversión asociados. Aquí se vuelve a encontrar una coincidencia sectorial en ambos países. Los dos capítulos integrantes de este grupo son las **actividades primarias**, cuya organización no es plenamente coincidente en los planes de los dos países, y los proyectos asociados a la **vivienda**, que también tienen algunas singularidades dependiendo de los planes en cuestión.

En lo concerniente al primer subconjunto, los resultados medios obtenidos para ambos países son los que se presentan en los gráficos 8.5. y 8.6.

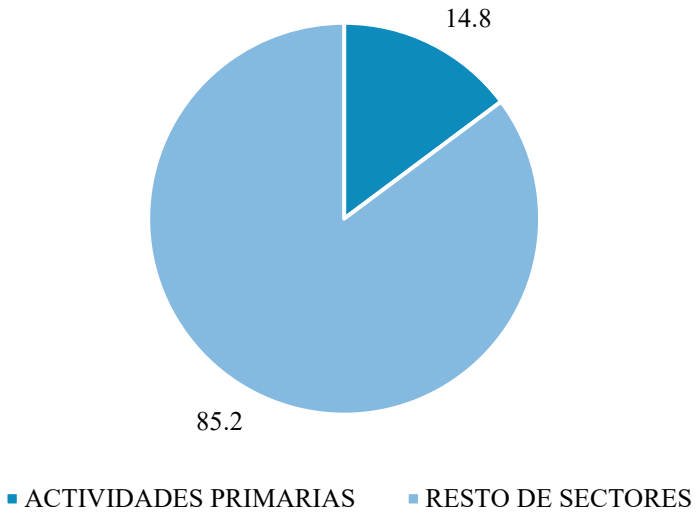
Gráfico 8.5. Peso medio de las actividades primarias (%) desde el I al III Plan de Fomento



Fuente: elaboración propia

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Gráfico 8.6. Peso medio de las actividades primarias (%) desde el I al III Plan de Desarrollo



Fuente: elaboración propia

A partir de los datos proporcionados por los exámenes individualizados de los dos países y por la imagen conjunta que se facilita, no es posible sostener que, en términos estrictamente financieros, las actividades del sector primario fuesen olvidadas por los planes económicos adoptados por el Estado Novo y el franquismo. El acusado descenso que el número de empleados en el sector conoció durante el tercer cuarto del siglo pasado y la pérdida de protagonismo productivo que estas actividades experimentaron durante esa fase no se tradujeron, pues, en un desentendimiento inversor por parte de los planificadores ibéricos. A nuestro parecer, esta idea debe ser realzada, puesto que, en ocasiones, dado el relieve que se advierte en el ámbito industrial –un relieve que es incuestionable–, se tiende a inferir que el gran sacrificado de los dos procesos industrializadores fue el sector primario. A la luz de los resultados, tal juicio debe ser, como mínimo, matizado.

Otra interpretación sugerente que, *a priori*, puede parecer sorprendente es la relacionada con la magnitud de los pesos medios agrarios en los dos países. Cuando se cotejaban los datos relativos al protagonismo industrial en todos los programas, se explicaba que la descompensación observada entre Portugal y España debía ser entendida por el número de sectores conformadores de los planes, puesto que este es muy superior en el caso de los planes franquistas. De forma llamativa, a pesar del desequilibrio indicado, los resultados referentes a las actividades primarias muestran que el porcentaje medio español es más elevado que el portugués. Así, aun con una lista de capítulos mucho más alargada, el peso del sector primario es, en España, casi tres puntos porcentuales superior al portugués. Además, en Portugal, las resistencias agrarias ante la pérdida de hegemonía de las actividades primarias fueron bastante intensas durante la época de la dictadura; por su parte, el proceso industrializador fue, en el seno de la economía española, más intenso –y anterior– que el vivido en Portugal. Aunque parezca paradójico, los resultados de los planes ofrecen una imagen singular al respecto:

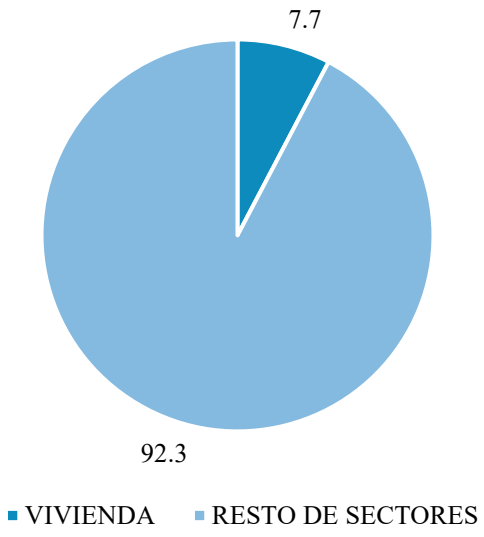
USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

atendiendo al peso inversor, la relevancia del sector primario es más moderada en el caso de los planes del Estado Novo que en los del franquismo.

Para concluir este punto, permítasenos un sucinto comentario acerca de la particularidad que, en los planes franquistas, las actividades primarias llevan consigo. De una manera muy acentuada y descompensada, los planes de desarrollo otorgan unas partidas muy elevadas al dominio de la transformación en regadío. Este aparece, de hecho, desligado de la agricultura, conformando un capítulo independiente que, además, absorbe unos montantes más elevados.[705] Sin ser esta una línea de acción inexistente en Portugal, no se aprecia que, en el conjunto de los proyectos del sector primario, haya en los planes *estadonovistas* un desequilibrio tan marcado a favor de las labores de regadío.

Con respecto al ámbito de la vivienda, los resultados de pesos relativos proporcionados aparecen, por los motivos que a continuación se expondrán, circunscritos a diferentes fases de las respectivas etapas planificadoras.

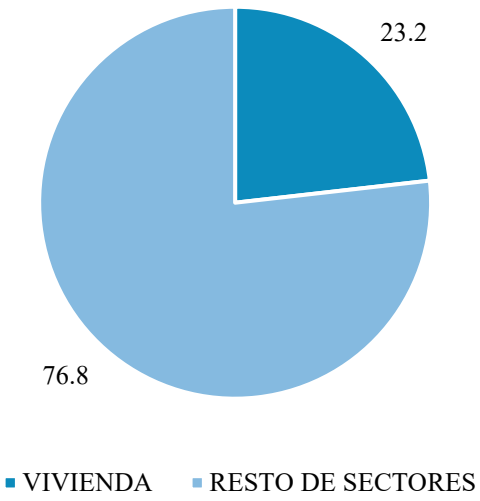
Gráfico 8.7. Peso medio del sector vivienda (%) desde el Plan Intercalar al III Plan de Fomento



Fuente: elaboración propia

[705] A modo de ejemplo, si se consultan algunas de las tablas facilitades en los exámenes individuales españoles, se observa que el peso relativo de la transformación en regadío llega a cuadruplicar el correspondiente a la agricultura.

Gráfico 8.8. Peso medio del sector vivienda (%) en el I Plan de Desarrollo



Fuente: elaboración propia

La selección de partes parciales de las dos etapas programadoras estudiadas debe ser justificada. En el Portugal metropolitano, el presente sector no irrumpió hasta el Plan Intercalar de Fomento. Por esta razón, el dato facilitado se corresponde con la media de los dos últimos planes. Por su parte, los planes españoles incluyen medidas orientadas hacia la vivienda desde el primero hasta el último de sus programas, pero, en este país, los objetivos cubren un arco más amplio de campos, englobando, por ejemplo, inversiones dirigidas a la restauración de monumentos y el abastecimiento de agua. Esta mayor diversidad es la que hace, pues, que el porcentaje que figura en el gráfico español sea tan elevado. En este sentido, como prueba de la existencia de las dos grandes vertientes que componen dicho dominio, desde el II Plan se encuentran dos capítulos diferenciados, vivienda y estructuras y servicios urbanos.

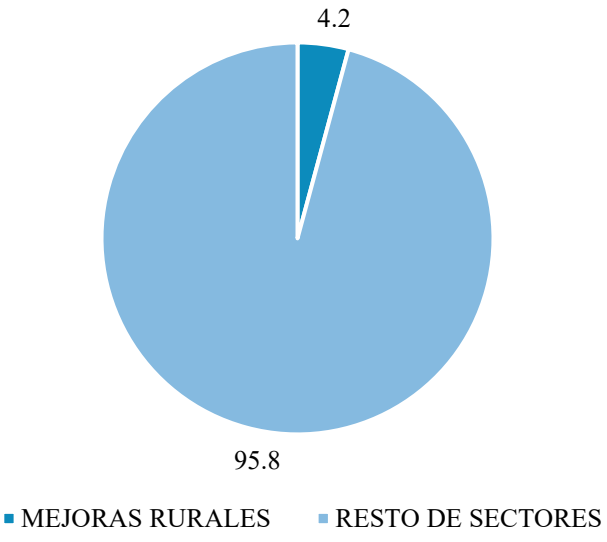
Los problemas que se acaban de indicar no empecen la realización de una interpretación conjunta acerca del peso de este sector. Con las cautelas señaladas, juzgamos que la cuestión habitacional pasó a ocupar un lugar destacado dentro de los esquemas de los planificadores ibéricos desde mediados de la década de 1960 (el I Plan español es de 1964 y el Plan Intercalar es de 1965). Teniendo en consideración el contenido de los planes de ambos países, no parece casual que el interés suscitado por la política de vivienda fuese tan intenso en ese contexto. Es cierto que, en determinadas partes de los programas económicos estudiados, las preocupaciones e intenciones encaminadas hacia las viviendas rurales asoman y forman parte de las líneas de acción de los planes. Pese a esta constatación, es innegable que, en los años sesenta, las principales zonas que atraían la atención de los planificadores eran las ciudades y las áreas periurbanas, sobre todo aquellas que estaban experimentando un aumento sostenido y continuado de sus habitantes. La insistencia de los planificadores en relación con los numerosos desplazamientos de personas hacia estas urbes (Lisboa, Oporto, Madrid, Barcelona, etc.) para desarrollar sus vidas hace que el sector de la vivienda sea sumamente importante aquí. Las

necesidades que el Estado Novo y el franquismo tenían para dar respuesta a los desafíos de tamañas mudanzas demográficas pasaban por la articulación de políticas de habitación adaptadas a los nuevos tiempos. A la par, otras medidas concomitantes, tales como las relativas a la ordenación del territorio y las políticas urbanas, procuraban mejorar la habitabilidad de las ciudades.

Dado que este es un sector que, en parte, incorpora una patente inclinación social, las viviendas habilitadas para las personas con menos recursos económicos conformaron una fracción muy atrayente para las dos dictaduras ibéricas. La política habitacional desplegada desde los años sesenta fue aprovechada en ambos países para conferir una mayor sensibilidad social a las dos dictaduras. Así, tanto los planes portugueses como los españoles constituyen excelentes ejemplos para apreciar dicho uso instrumental.

En vista de los dos grupos que se acaban de considerar, cabe preguntarse si es posible conformar un tercero que contenga algunos sectores que, teniendo una **presencia modesta**, describan algún patrón susceptible de ser destacado. En este caso, la respuesta es, a diferencia de los dos conjuntos precedentes, poco satisfactoria. En un sentido lato, los diversos sectores que presentan volúmenes inversores bajos no muestran ninguna característica que los singularice. A pesar de ello, consideramos de interés realizar unos sucintos comentarios sobre dos capítulos particulares: las **mejoras rurales** y la **educación e investigación**.

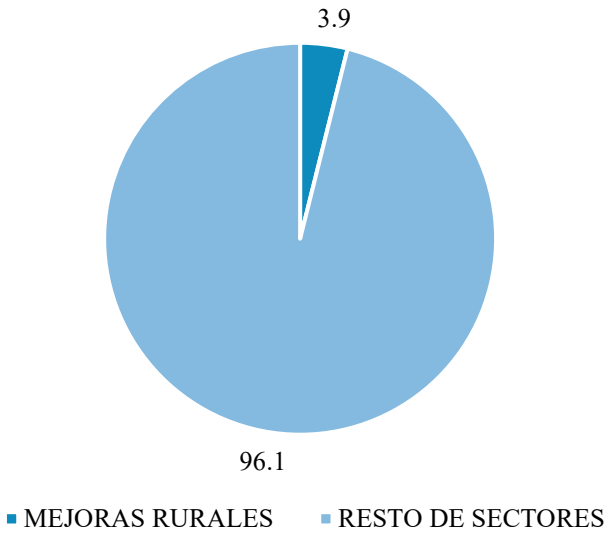
Gráfico 8.9. Peso medio de las mejoras rurales (%) en el III Plan de Fomento



Fuente: elaboración propia

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Gráfico 8.10. Peso medio de las mejoras rurales (%) en el II Plan de Desarrollo



Fuente: elaboración propia

Tal como se observa, las mejoras rurales tan solo figuran de forma autónoma en dos planes, uno portugués y uno español, de la serie de los siete programas estudiados. Ambos planes, el III Plan de Fomento y el II Plan de Desarrollo, tienen la particularidad de que fueron ejecutados desde finales de los años sesenta.

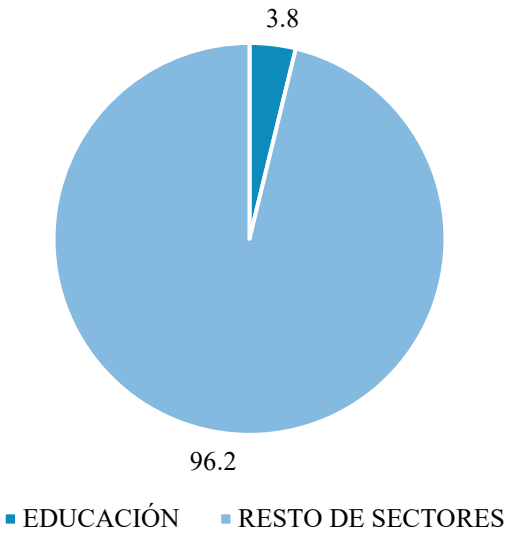
En la coyuntura situada a caballo entre la década de 1960 y la de 1970, el perfil urbano que los países ibéricos estaban adquiriendo era cada vez más marcado. Las reflexiones precedentes sobre el ámbito de la vivienda dan testimonio de ello. Teniendo este aspecto en cuenta, es curioso constatar que, en un estadio tardío de las dos fases planificadoras (sobre todo en el caso del Estado Novo), emergiese un capítulo individualizado cuyo contenido se centrase por completo en los espacios rurales. Además, aun siendo un ámbito con un protagonismo discreto, dista de constituir un capítulo con un peso residual, lo que hace más llamativa su aparición en ese contexto.

A pesar de lo dicho, hay que indicar que la opción escogida por los planificadores portugueses en el III Plan semeja ser motivada por la voluntad de incluir, dentro de un único capítulo, dimensiones heterogéneas (sanitarias, turísticas, etc.) que tuviesen como denominador común su vínculo con el mundo rural. En el caso español, resulta chocante constatar que, pese a esta sensibilidad definidora del II Plan, no es posible encontrar, en la memoria correspondiente a este programa, ni una sola referencia explicativa que vaya más allá del montante desembolsado y del nivel de cumplimiento de estas mejoras rurales en el Programa de Inversiones Públicas. El desconocimiento vuelve a ser, por tanto, absoluto (Comisaría, 1972).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

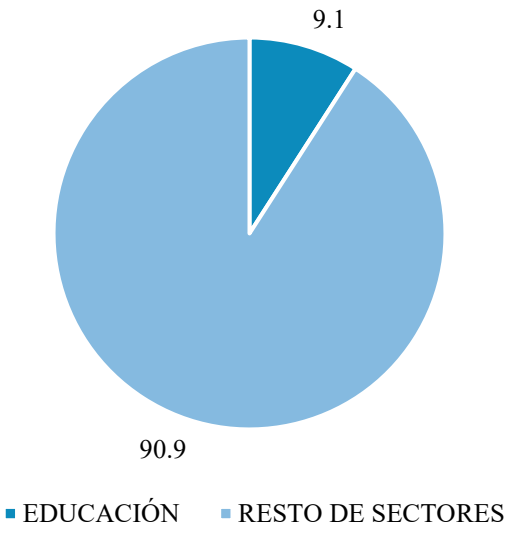
En cuanto al otro sector aludido, educación e investigación,[706] los resultados obtenidos en los dos países son los siguientes.

Gráfico 8.11. Peso medio del sector educación e investigación (%) desde el I al III Plan de Fomento



Fuente: elaboración propia

Gráfico 8.12. Peso medio del sector educación e investigación (%) desde el I al III Plan de Desarrollo



Fuente: elaboración propia

[706] Con vistas a facilitar el análisis comparativo, la investigación aparece subsumida en este grupo. Téngase presente que, en todos los planes, el grueso de la inversión recae sobre la enseñanza.

En una clasificación que tan solo atendiese al protagonismo de los sectores españoles durante la fase de aplicación de los planes franquistas, el ámbito educativo e investigador podría situarse en una posición intermedia. Con todo, los pobres resultados advertidos en los planes del Estado Novo durante buena parte de su etapa programadora hacen oportuno que, para satisfacer la comparación deseada, la educación figure aquí. Con todas las especificidades nacionales que se consideren, las políticas educativas e investigadoras de los dos países guardan, tal como en tantos otros campos, una gran correspondencia entre sí. Sin embargo, al acometer el examen cruzado, se advierten claras divergencias en el desarrollo de este sector de inclinación claramente social. En esencia, las diferencias pueden ser reducidas a dos: por una parte, las prioridades delimitadas por los planificadores; por otra, la marcada ampliación del alcance de este capítulo en los planes portugueses, que contrasta con la más clara continuidad identificable en los programas españoles.

La interpretación que efectuamos del modelo explorado por el Estado Novo en cuanto al presente sector permite identificar dos fases diferenciadas. Los tres primeros planes conforman la primera, mientras que el III Plan de Fomento es el único que integra la segunda. La tendencia general muestra un progresivo enriquecimiento de la política educativa e investigadora que, exceptuando el último programa, no tuvo un correlato en los montantes inversores de los planes de fomento. Así, aunque la inicial relevancia atribuida a las escuelas técnicas se ampliase luego intensificando la orientación investigadora y, ya en el Plan Intercalar, estableciendo unas políticas educativas más ambiciosas, los volúmenes de financiación fueron, durante ese periodo, mínimos: los tres porcentajes oscilan entre el 2,1 y el 3,2% del total invertido. La imagen discordante se obtiene en el plan que cierra la lista, puesto que el valor encontrado, 7%, supone un incremento de cuatro puntos porcentuales con respecto al plan precedente. Así pues, el más completo de los planes del Estado Novo otorgó, dentro de sus líneas más sociales, un notable papel al campo educativo e investigador.

La estrategia de desarrollo propuesta para la educación y la investigación muestra, en España, una senda sensiblemente diferente. Es innegable que la Ley General de Educación, cuya promulgación se produjo en el periodo de ejecución del II Plan, supuso un importante hito en la historia educativa del país. Con todo, a pesar de la impronta de esta ley, el estudio de los planes franquistas muestra que, en líneas generales, los cimientos sustentadores de la estrategia seguida en este ámbito estaban ya delimitados en el I Plan. Más allá de su contenido, que ya hemos analizado con anterioridad, el notable peso conferido a este sector a lo largo de los tres planes viene refrendado por la posición que ocupa en comparación con los demás capítulos.[707] A partir de la información que las memorias proporcionan, el momento culminante del ámbito educativo e investigador advino con el último ejercicio del II Plan, es decir, en 1971 (Comisaría, 1972). En este año, el porcentaje representado por este campo asciende hasta casi el 11% del

[707] Abordando la tendencia con rigor, es cierto que, durante los años de aplicación del I Plan, se aprecia un incremento notorio entre el primero y el último año del programa. Con todo, hay que realzar que, en términos comparativos, teniendo en cuenta que los capítulos integrantes de los planes españoles son más numerosos, el peso atribuido a este sector es mucho más destacado en España que en Portugal.

total, constituyendo uno de los capítulos más importantes de ese programa atendiendo a este parámetro.

Enlazando con el relevante sector social que se acaba de presentar, cabe realizar unas últimas consideraciones sobre el protagonismo otorgado por los planes indicativos ibéricos al **ámbito sanitario**. Los resultados obtenidos para este sector son los que figuran en los gráficos 8.13. y 8.14.

Gráfico 8.13. Peso medio del sector sanidad (%) desde el Plan Intercalar al III Plan de Fomento

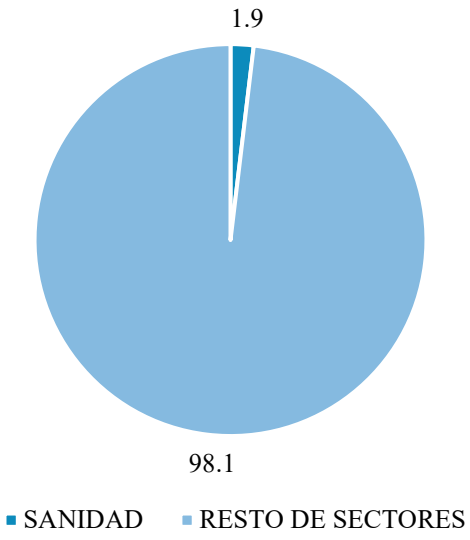
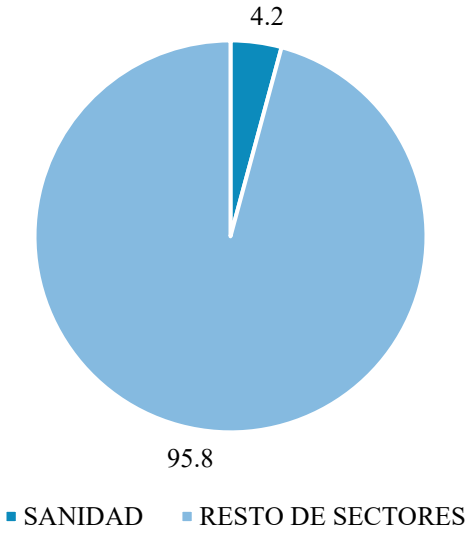


Gráfico 8.14. Peso medio del sector sanidad (%) desde el I al III Plan de Desarrollo



Fuente: elaboración propia

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Aunque, a simple vista, pueda parecer que hay ciertas diferencias destacables en comparación con el capítulo de educación e investigación, los gráficos elaborados llevan implícita una tendencia muy parecida a la del anterior sector. Hay que recordar, además, que, de forma análoga a lo indicado para las políticas educativas, el campo sanitario irrumpió en el Portugal metropolitano en el Plan Intercalar, mientras que, en España, abarcó toda la fase programadora.

La lectura efectuada para el sector educativo e investigador es perfectamente extrapolable aquí en lo tocante a las líneas estratégicas a seguir. La relevancia conferida a la sanidad entronca con la otorgada, también a través de los propios planes, a otros sectores de marcada naturaleza social cuyo alcance debía ser extensible a la generalidad de las personas.

Asumiendo las similitudes que se acaban de señalar, cabe subrayar que, en el caso del Estado Novo, la trayectoria trazada por el sector sanitario en el ámbito metropolitano es decepcionante. El exiguo peso representado por él en el Plan Intercalar (0,8% del total) lo sitúa en el último puesto de ese programa, no encontrando parangón con ningún otro capítulo incluido en este plan. Por su parte, el modesto porcentaje del sector sanitario español es explicado, en buena medida, por los escasos montantes destinados a este dominio durante el I Plan. A pesar de ello, los pesos relativos observados desde el II Plan no dejaron de incrementarse, llegando a alcanzar, ya en el último plan franquista, un porcentaje muy próximo al 7% sobre el total.

Como se examinó al abordar el contenido de los planes, los campos de actuación en el sector sanitario recogidos son muy variados, habiendo problemas, obstáculos y desafíos muy diferentes en todos ellos (por ejemplo, desde las limitaciones financieras para adquirir material sanitario moderno hasta las carencias formativas del personal médico en el campo de la salud mental). Sin entrar en estos pormenores, la sanidad presenta, dentro del conjunto de los sectores tradicionalmente considerados sociales, uno de los peores resultados en cuanto a los volúmenes de financiación atraídos para sí, estando este diagnóstico orientado, en especial, hacia los planes del Estado Novo: la mayor sensibilidad social de los planes de fomento reivindicada por la dictadura salazarista desde el Plan Intercalar no tuvo en el sector sanitario una de sus más brillantes expresiones.

8.2 ÉXITOS Y FRACASOS DE LAS PROYECCIONES SECTORIALES IBÉRICAS: UN CUADRO INTRINCADO Y HETEROGÉNEO

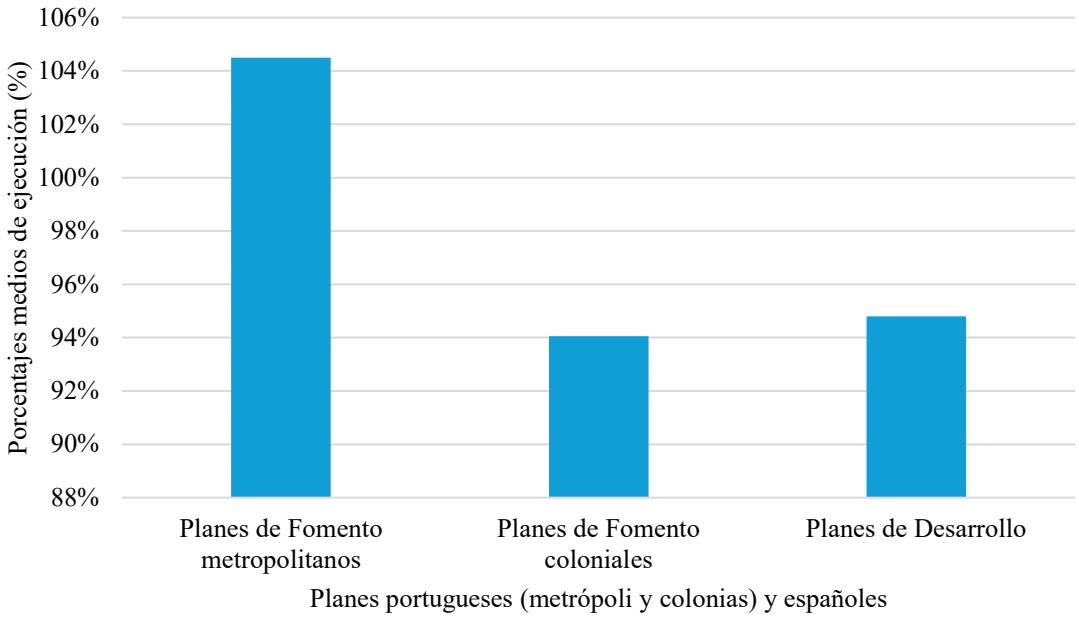
Después de una consideración conjunta de las dos etapas planificadoras en que se ha puesto el foco sobre el peso ostentado por los diferentes sectores, cobra pleno sentido que se examinen, también desde una perspectiva cruzada, las **desviaciones existentes** entre las previsiones y las ejecuciones financieras. A la luz de los análisis individuales que ya se han efectuado, es inmediato constatar que la diversidad de resultados existentes es, tanto en Portugal como en

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

España, muy notable. Aun teniendo en cuenta dicha variedad, es posible realizar algunas lecturas e interpretaciones sugestivas a partir de los resultados obtenidos.

Antes de los tratamientos particulares de los sectores económicos, es conveniente atender a los **cumplimientos globales** que cada uno de los planes estudiados posee.[708] Una primera observación de interés guarda relación con la semejanza encontrada entre los desempeños totales medios de los planes portugueses coloniales y los españoles. Tal como se aprecia, los grados de realización logrados, en ambos casos deficitarios, son muy similares entre sí, habiendo apenas una distancia de un punto porcentual entre ellos.

Gráfico 8.15. Porcentajes medios de ejecución (%) de los planes portugueses y españoles



Fuente: elaboración propia

Una valoración global de los niveles de ejecución de los montantes previstos para cada uno de los planes económicos analizados muestra que, en término medio, los porcentajes de desvío no son elevados en ninguno de los tres grupos diferenciados. La distancia menor viene representada por el desempeño metropolitano de los planes de fomento (4,5% superior al objetivo), mientras que la mayor es la ligada a la dimensión colonial de estos (casi un 6% inferior).

La generalidad de los niveles de desempeño asociados a los sucesivos planes muestra porcentajes inferiores al 100%, siendo esta tónica más marcada en los resultados obtenidos para los planes españoles. De hecho, el único grado de ejecución español superior al objetivo fijado se encuentra en el III Plan de Desarrollo, que tiene un porcentaje global del 104,2%. En el caso

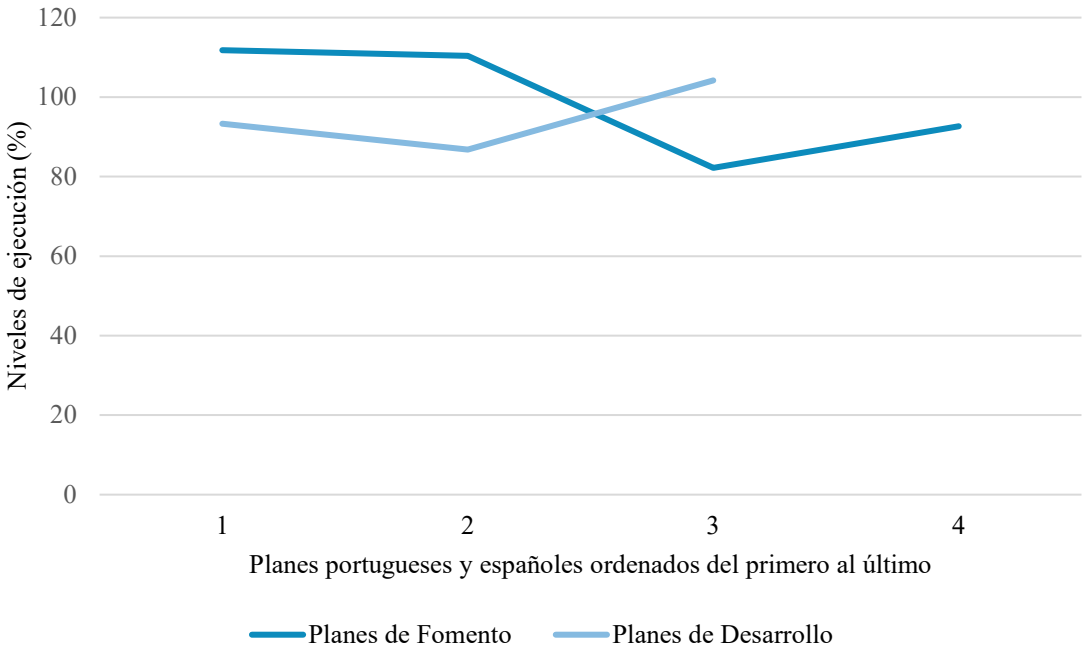
[708] A diferencia del anterior estudio referente a los pesos sectoriales, aquí sí se atiende al ámbito colonial portugués.

portugués, los porcentajes que contrarían los niveles de desempeño superiores al 100% son, sobre todo, los verificados en los dos primeros planes metropolitanos (131,1 y 123,3%, respectivamente). Independientemente de estos pormenores, la idea que se debe extraer es que, en general, los planes españoles y portugueses no consiguieron satisfacer las pretensiones inherentes a cada uno de ellos, exhibiendo unos grados de ejecución que, a pesar de ser generalmente deficitarios, son relativamente altos (no hay ningún caso inferior al 80% del valor previsto).

Al acometer el análisis de los resultados globales, hay otra interpretación de relieve que debe ser subrayada. En este caso, la lectura realizada pone de manifiesto que el desempeño conjunto de los planes del Estado Novo es más satisfactorio que el observado en los planes españoles, arrojando, de hecho, un dato global excelente. Así, si se consideran conjuntamente las vertientes metropolitana y colonial, se observa que, por una parte, la tendencia excedentaria del primero (104,5%) y, por otra, la deficitaria del segundo (94,05%), dan pie a la obtención de un resultado final conjunto muy ajustado a la previsión (99,3%). Habiendo, por tanto, una diferencia de cuatro puntos y medio porcentuales con respecto a los planes españoles, cuyo porcentaje de desempeño es del 94,8%, concluimos que, siendo dos buenos resultados globales, los planes del Estado Novo tienen, en lo que atañe a este indicador, un desempeño magnífico.

En los gráficos 8.16. y 8.17. se muestra la evolución de los niveles de ejecución desde el primero hasta el último de los planes de cada país.

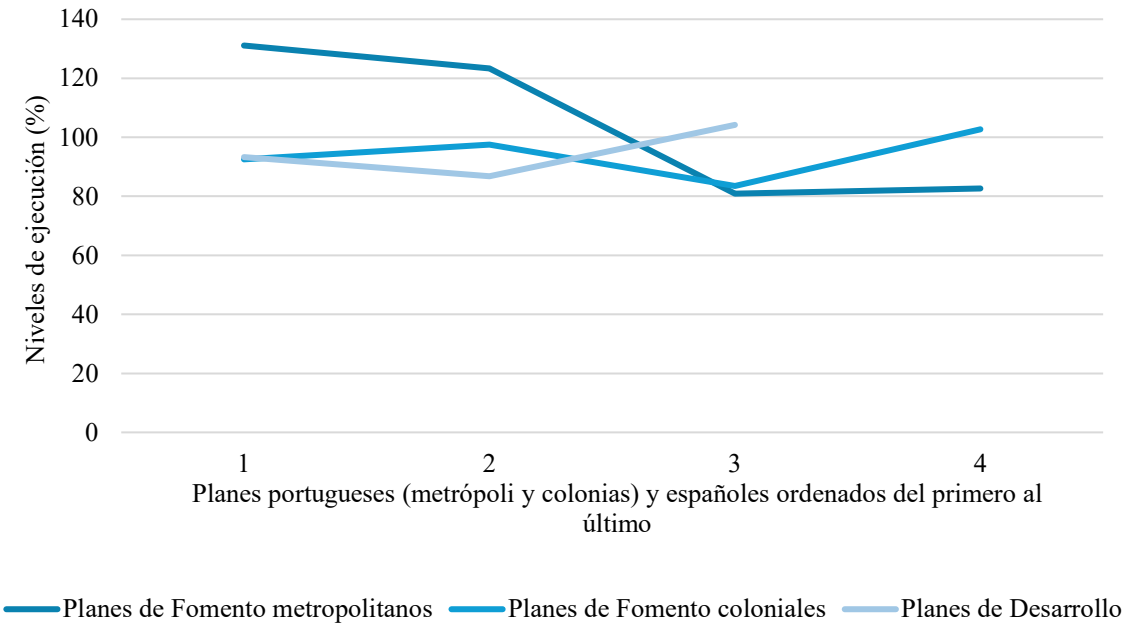
Gráfico 8.16. Evolución de los niveles de ejecución (%) de los planes portugueses y españoles



Fuente: elaboración propia

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Gráfico 8.17. Evolución de los niveles de ejecución (%) de los planes portugueses desglosados (metrópoli y ultramar) y españoles



Fuente: elaboración propia

La tendencia descrita por los resultados de los planes de los dos países muestra algunas singularidades. Debido a que los programas del Estado Novo se dividen en los bloques metropolitano y colonial, es conveniente presentar ambos gráficos para poder observar las diferencias generales existentes entre los dos espacios portugueses y entre estos y el curso seguido por los planes franquistas.

Considerando, en primer lugar, los planes portugueses sin desglosar y los españoles, puede ser observado un fenómeno bastante llamativo. Así, si se repara en los desempeños correspondientes a los tres primeros planes de cada país, se aprecia una clara inversión de los resultados. En los dos planes que inician las respectivas etapas planificadoras, los porcentajes son superiores a los objetivos fijados en Portugal e inferiores en España. Sin embargo, con el tercer programa de cada país (el Plan Intercalar portugués y el III Plan de Desarrollo español), la imagen es la contraria. El acusado descenso que se verifica en la serie portuguesa (una caída del 123,3 al 80,9%) es contrariado por el incremento experimentado por la secuencia española (un ascenso del 86,8 al 104,2%). Finalmente, el cuarto y último plan portugués, que no posee su equivalente español, permite que el porcentaje asociado al III programa del Estado Novo vuelva a aproximarse, aunque aún a una cierta distancia, al objetivo del 100% (concretamente, un 92,7%).

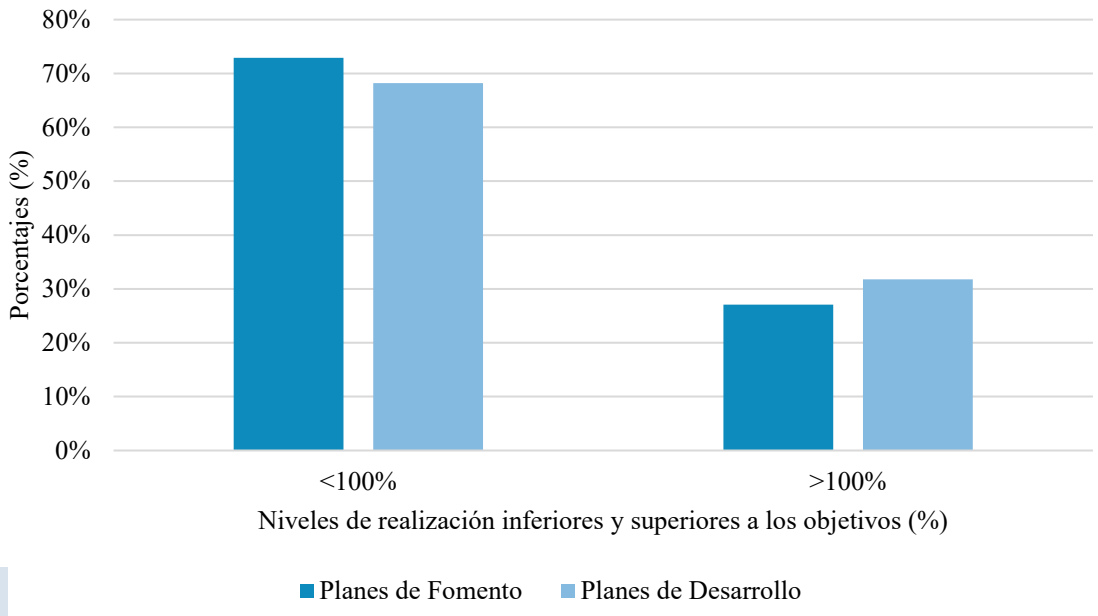
El desglose de los planes del Estado Novo brinda la posibilidad de acometer nuevas interpretaciones. Entre estas, queda suficientemente claro que los desempeños vinculados a los planes portugueses metropolitanos son aquellos que exhiben unos valores más extremos, tanto

en sus resultados excedentarios como en los deficitarios. De hecho, todos los porcentajes medios correspondientes a los planes metropolitanos del Estado Novo se encuentran situados en los extremos: tanto los porcentajes más elevados, que se relacionan con los dos primeros planes, como los más reducidos, que se corresponden con los dos últimos.

Además, si bien aquí se parte de unos niveles iniciales de realización muy semejantes (92,5% en el I Plan colonial y 93,3% en el I Plan español), la trayectoria seguida con posterioridad por ambos países es divergente. Así, mientras que en el segundo plan colonial el desempeño es mejor en comparación con su equivalente español, en el tercero se invierten las posiciones, coincidiendo precisamente con el mejor resultado de toda la serie española (104,2%) y el peor de los programas coloniales (83,5%). No obstante, hay que recordar y subrayar que, en el último plan colonial, el resultado obtenido, 102,7%, es uno de los mejores porcentajes medios de las series de los dos países.

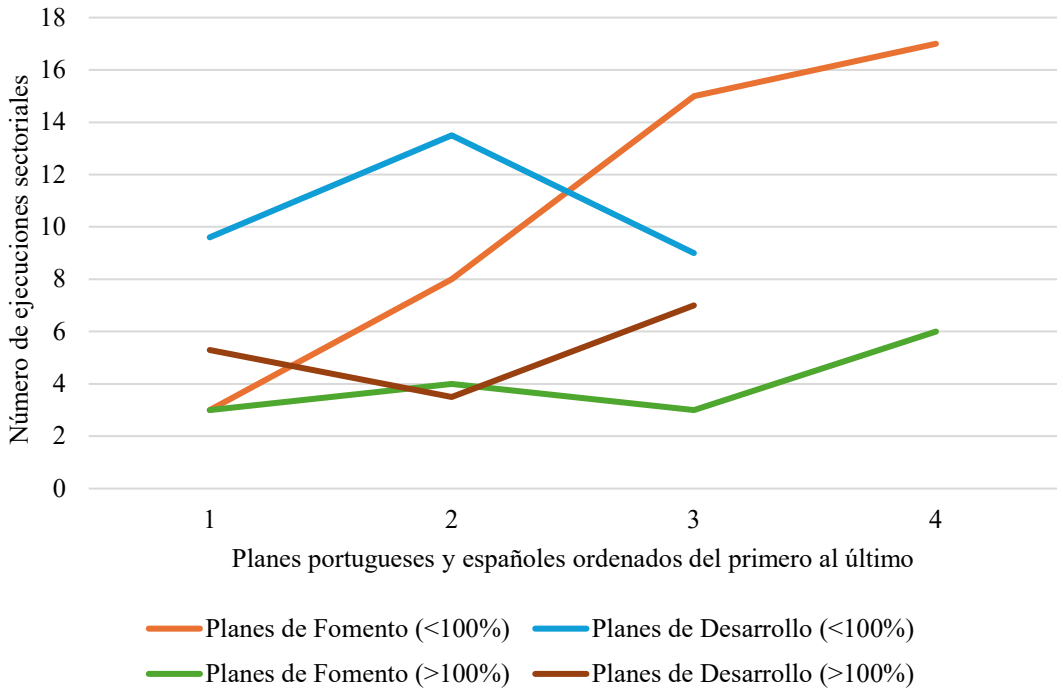
Descendiendo al terreno de los **niveles de realización de cada sector** incluido en los siete planes estudiados, una primera idea que debe ser resaltada es que, con más intensidad si cabe que cuando se abordaban los dos países de forma autónoma, la diversidad es la tónica habitual de este indicador. Atendiendo a la totalidad de resultados que se tienen a disposición a lo largo de las dos fases programadoras, un primer ejercicio comparativo puede pasar por calcular el número de realizaciones sectoriales cuyos montantes desembolsados son inferiores y superiores a los previstos. Considerando conjuntamente los planes de ambos países, se facilitan a continuación los siguientes gráficos.

Gráfico 8.18. Porcentajes sectoriales de realización inferiores y superiores a los objetivos en los planes portugueses y españoles



Fuente: elaboración propia

Gráfico 8.19. Número de ejecuciones excedentarias y deficitarias en los planes portugueses y españoles



Fuente: elaboración propia

El Gráfico 8.18. proporciona una imagen muy clara acerca del comportamiento de los sectores individuales en cuanto a sus grados de ejecución.[709] Los resultados obtenidos son muy semejantes en los dos países, observando que el número de sectores con unos niveles individuales de ejecución inferiores al 100% excede, de forma incontestable, a los que exhiben valores superiores. Tal como se observa, los porcentajes de realizaciones deficitarias rondan el 70%, siendo un poco superior en el caso portugués (72,9%) y ligeramente inferior en el español (68,2%).

Cuando se incorpora la dimensión temporal, las trayectorias descritas por los resultados de los dos países son marcadamente diversas.[710] Como se puede apreciar en el Gráfico 8.19., tan solo hay un punto coincidente entre el número de ejecuciones excedentarias y deficitarias de un mismo país. Concretamente, es el I Plan portugués el que arroja un resultado idéntico de ambas, advirtiéndose tres resultados superiores al 100% y otros tres inferiores a dicho porcentaje. Al margen de esta coincidencia, los desempeños de los planes portugueses exhiben una polarización a medida que los programas se van sucediendo, habiendo, tanto en el penúltimo como en el último, una distancia semejante entre los resultados deficitarios, más abundantes, y

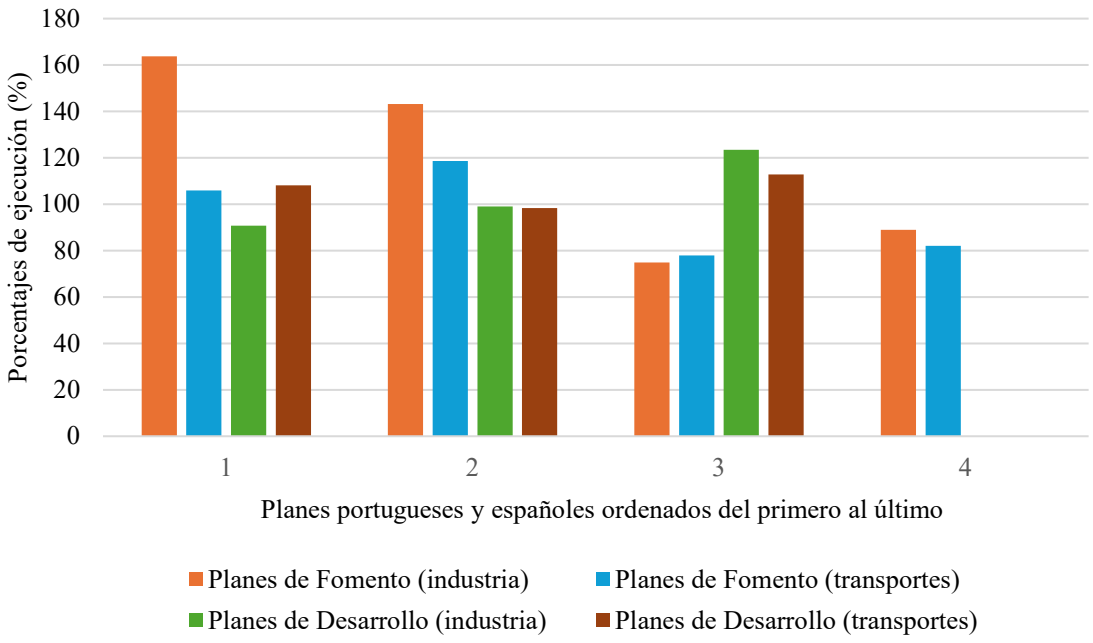
[709] En este caso no se procede a diferenciar el Portugal metropolitano del colonial, pues, para el análisis del número de ejecuciones excedentarias y deficitarias, este desglose no altera sustancialmente el resultado obtenido.
[710] Recuérdese que el número de capítulos constitutivos de los planes españoles es, sobre todo en comparación con los dos primeros planes portugueses, notablemente superior a los sectores integrantes de los planes del Estado Novo. Así pues, el hecho de que los números de ejecuciones reflejadas en el segundo gráfico sean más elevados para España obedece a este motivo.

los excedentarios, mucho más reducidos. En el caso de los planes españoles, la forma casi romboidal observada en el gráfico hace que la lectura efectuada difiera de la portuguesa. Así, aunque en el tránsito del primer al segundo plan se opere un ensanchamiento semejante al encontrado en los dos últimos planes portugueses, en el III Plan franquista se aprecia uno de los resultados más equilibrados de las dos series programadoras: frente a los nueve sectores que no logran alcanzar los objetivos fijados, hay siete que tienen resultados superiores a las metas establecidas para cada uno de ellos.

La interpretación cruzada que ahora se efectúa abunda en la idea de la diversidad inherente a los desempeños sectoriales individuales. A pesar de tal heterogeneidad, procuramos advertir algunas tendencias que, en la medida de lo posible, permitan realizar una lectura general de los desajustes entre montantes estimados y ejecutados.

La consideración conjunta de los dos ámbitos preeminentes en cuanto a sus respectivos pesos de financiación, la **industria** y los **transportes**, da pie a la identificación de unos patrones a lo largo de las dos fases programadoras.[711]

Gráfico 8.20. Porcentajes medios de ejecución (%) de la industria y los transportes



Fuente: elaboración propia

A partir del tratamiento conjunto de estos dos ámbitos, deben ser subrayadas, a nuestro juicio, dos cuestiones principales.

[711] Con el fin de poder efectuar la perspectiva comparada, la comparación se efectúa atendiendo únicamente al Portugal metropolitano. En otro orden de cosas, en los planes portugueses se ha procedido a integrar los capítulos independientes relativos a la energía en el conjunto de actividades secundarias.

El primero de los aspectos guarda relación con las posiciones representadas por los dos sectores en las jerarquías de desempeños ya facilitadas. Así, en líneas generales, se observa que, tanto en España como en Portugal, la industria y los transportes suelen ocupar algunos de los puestos más altos de las clasificaciones, lo que, como se ha insistido, no significa haber necesariamente un mejor ajuste: tal condición manifiesta que la distancia entre cuantías previstas y finalmente empleadas arroja un porcentaje más elevado que en otros sectores. Pese a la existencia de esta tendencia global, se constata un fenómeno curioso en Portugal desde el Plan Intercalar. La inclusión, en este país, de los sectores de naturaleza social se tradujo en el desplazamiento de los dos sectores indicados a partes más bajas de las clasificaciones correspondientes, pasando a tener porcentajes de ejecución notablemente más reducidos que las metas establecidas para ellos. Así, como se observa en el Gráfico 8.20., ambos capítulos permanecen en los dos últimos programas en niveles próximos al 80% de las realizaciones correspondientes, observando valores inferiores a este porcentaje en el Plan Intercalar y superiores en el III Plan.

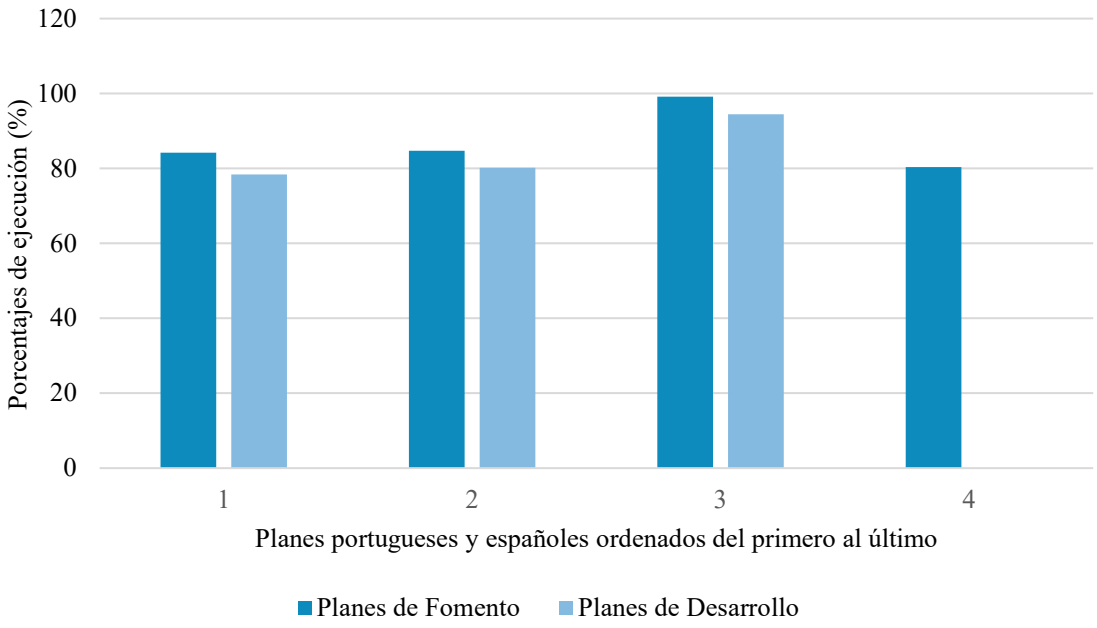
El segundo de los aspectos es que los dos sectores indicados siguen trayectorias muy semejantes. Es decir, en varias tablas puede apreciarse que, si un sector ocupa un lugar determinado en la jerarquía, el otro aparece también situado al lado o, en su defecto, a una distancia poco significativa. Aunque en los planes del Estado Novo puede ser introducido algún ejemplo que matice lo señalado,[712] los comportamientos individuales de ambos sectores obedecen, en general, a este patrón indicado. Adicionalmente, cuando nos interrogamos acerca de los porcentajes que la tendencia señalada exhibe en cada momento para estos sectores, no es posible dar una respuesta categórica. Así, estos niveles de ejecución varían entre los programas en que tienen valores superiores al 100% y los que, en sentido opuesto, no consiguen llegar a ese porcentaje.

El segundo sector más significativo es el de las **actividades primarias**. En este sector, la interpretación más sustanciosa se refiere a la diferente imagen que se obtiene entre lo que se señalaba con anterioridad acerca de los pesos medios del sector primario y lo que se aprecia para los desajustes entre previsiones y ejecuciones. Así, la lectura positiva que se efectuaba antes queda contrarrestada por el comportamiento que, en materia de niveles de cumplimiento, puede ser apreciado.

La observación de los desvíos entre previsiones y realizaciones en este ámbito productivo conduce a una imagen bastante negativa en ambos países. El comportamiento mediocre de las actividades primarias, habitualmente situadas en las posiciones intermedias o bajas de las clasificaciones elaboradas, es, con algunas excepciones, una constante a lo largo de las dos fases programadoras.

[712] Por ejemplo, el Plan Intercalar colonial constituye un caso que se aparta de lo descrito. Este es, de hecho, un programa extremo: mientras el sector de los transportes ocupa el primer puesto de la tabla, llevando consigo un porcentaje de ejecución del 105,6%, la industria se sitúa en el otro extremo, teniendo un desempeño paupérrimo del 21,1%. Este ejemplo sirve para ilustrar que, en este punto, no resulta sencillo identificar tendencias generales.

Gráfico 8.21. Porcentajes medios de ejecución (%) de las actividades primarias



Fuente: elaboración propia

El Gráfico 8.21[713] muestra que se da una coincidencia llamativa en el tercero de los planes de los dos países. Tanto el III Plan de Desarrollo, que muestra un porcentaje de ejecución del 94,5%, como, sobre todo, el Plan Intercalar, con un porcentaje casi perfecto del 99,2%, son las dos excepciones que presentan unos resultados muy dignos. Con todo, los restantes desempeños de ambos países ofrecen una imagen mucho menos positiva. En general, los niveles de realización se mueven en porcentajes próximos al 80% en cada uno de los planes. Es cierto que, en comparación con los sectores que siempre o casi siempre se sitúan en las posiciones bajas de las clasificaciones facilitadas, el hecho de tener ejecuciones superiores a las tres cuartas partes de lo fijado en cada plan puede ser entendido como un desempeño normal. Aun así, atendiendo a todos los capítulos de una forma conjunta, consideramos que el comportamiento agroganadero es, en lo atinente a este indicador, bastante pobre.

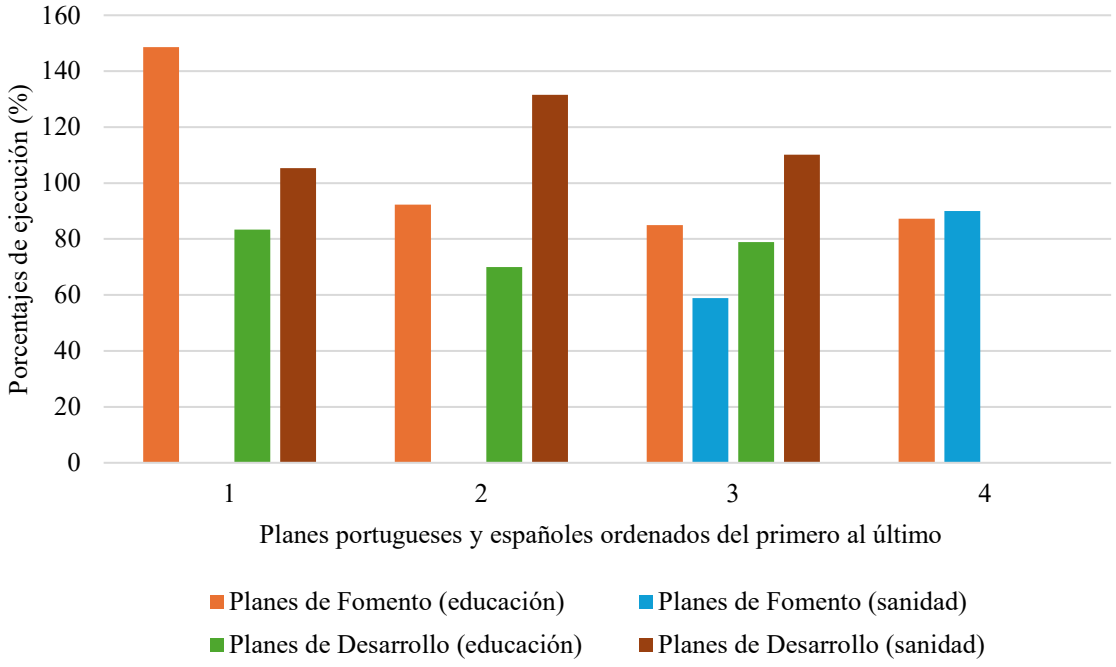
A pesar de lo que se acaba de exponer, hay otra interpretación que, a nuestro entender, refuerza el carácter importante de las actividades primarias dentro de la serie de planes nacionales analizados. Los constantes incumplimientos deficitarios del sector que advertimos a lo largo de las etapas planificadoras –no hay ni un solo porcentaje que sea superior al 100%– revelan que los planificadores atribuían, en principio, un peso aún mayor a estas actividades que el que finalmente llegaron a tener. Esta idea reviste una destacada importancia porque refrenda la lectura que antes se efectuaba: desde el punto de vista estrictamente financiero, no

[713] A fin de homogeneizar, en la medida de nuestras posibilidades, los datos relativos a ambos países, aquí solo se considera el ámbito portugués metropolitano. Además de ello, el capítulo de la transformación en regadío, que aparece separado en los planes españoles, es incorporado para efectuar los cálculos referentes a las actividades primarias.

es posible sostener que este ámbito productivo fuese ignorado o minusvalorado por los planificadores ibéricos. En lo tocante al peso otorgado a él, el análisis de datos acometido, tanto de una forma individual como cruzada, pone de manifiesto que el sector primario fue una pieza de cierta importancia en los dos procesos nacionales considerados.

Dentro del maremagno de los resultados sectoriales, se deben mencionar también los **sectores sociales**. Los desempeños de los capítulos de este tipo, particularmente la educación y la sanidad, son merecedores de un análisis conjunto relativamente negativo.[714]

Gráfico 8.22. Porcentajes medios de ejecución (%) de la educación y la sanidad



Fuente: elaboración propia

La interpretación global de estos resultados resulta extraordinariamente compleja, puesto que cada sector tiene, dentro de cada país y de cada plan, unas especificidades que lo singularizan. Además, en relación con ello, no siempre es posible averiguar los verdaderos motivos que se esconden detrás de los niveles de desempeño existentes. Considerando, con todo, los heterogéneos datos condensados en el Gráfico 8.22., se aprecia que ni los planificadores portugueses ni los españoles consiguieron acometer estimaciones inversoras muy precisas para estos dos relevantes sectores sociales. Pese a haber algunas excepciones, la

[714] De forma excepcional, para poder apreciar mejor la tendencia, se considera que la parte relativa a las escuelas técnicas y la investigación en los dos primeros planes del Estado Novo queda integrada en el ámbito de los sectores «sociales». Asimismo, teniendo en cuenta que los planes coloniales integran en un mismo capítulo la educación y la sanidad, se opta por prescindir de ellos en este análisis.

mayoría de los porcentajes medios muestra valores inferiores a los objetivos individuales fijados, observando que, en general, los niveles de ejecución son bastante pobres.

Atendiendo por separado a los dos capítulos sociales incluidos, es posible advertir una tendencia. Los grados de realización de las partidas educativas son superiores en los planes portugueses, poseyendo unos porcentajes que, salvo en el I Plan, van más allá del 80% en cada programa. En este sentido, pese a la relevancia financiera observada en España en cuanto al ámbito educativo, las estimaciones efectuadas en este capítulo son aún más insatisfactorias en los planes franquistas que en los del Estado Novo.

Contrariando lo que se acaba de señalar, los porcentajes asociados a los desempeños sanitarios son más elevados en los planes españoles que en los portugueses.[715] Nuevamente, los resultados obtenidos son muy heterogéneos, pero, adoptando una perspectiva conjunta, hay dos aspectos que pueden ser identificados. Por un lado, atendiendo, respectivamente, al II Plan español y al Plan Intercalar del Estado Novo, son llamativos los desfases excedentarios (131,2%) y deficitario (58,9%) observados. Pero, por otro lado, acentuando el carácter variado de los resultados, también deben reconocerse los valores bastante ajustados que, sobre todo en los planes españoles y en menor medida en el III plan portugués, se identifican en el presente sector. En suma, la diversidad de resultados *sociales* no permite advertir una constancia o continuidad a lo largo de las dos etapas planificadoras. Nuevamente, la heterogeneidad predomina.

Las dos vertientes más importantes del análisis financiero propuesto, es decir, los pesos relativos y los desajustes entre las estimaciones y las ejecuciones de cada sector, ofrecen una imagen rica y variada de los desempeños de las planificaciones ibéricas. Dicha diversidad constituye una buena muestra del elevado número de objetivos subsumidos en los capítulos de los diferentes programas económicos.

El análisis de la primera de las dos dimensiones, la relativa al protagonismo de los sectores, permite extraer unas conclusiones más claras, tanto desde el punto de vista del comportamiento individual de cada país como desde el punto de vista del examen cruzado. Así, las tendencias nacionales identificadas presentan, adoptando una óptica flexible, coincidencias y similitudes muy notables. La voluntad industrializadora y de potenciación de los transportes sobresale en ambos países, siendo uno de los rasgos por excelencia de los procesos de desarrollo nacional que, durante el tercer cuarto del siglo XX, los países ibéricos conocieron. Al mismo tiempo, en sentido contrario a lo que pudiese parecer, los resultados financieros de las actividades primarias muestran que estas mantuvieron un peso notable durante la etapa en cuestión. Por su parte, una de las lecturas más importantes que efectuamos se relaciona con el peso que los sectores sociales adquirieron en los planes estudiados. Adoptando una perspectiva comparada,

[715] Aquí debe recordarse lo dicho para el I Plan español. Los resultados anuales disponibles para este sector muestran una considerable volatilidad. Aunque la media de resultados sea próxima al 100% (105,4%, concretamente), los valores anuales varían mucho entre sí, habiendo diferencias, dependiendo del ejercicio, de más de cien puntos porcentuales.

juzgamos que, con todas las objeciones que se puedan incorporar, los planes franquistas otorgaron un mayor protagonismo a este tipo de dominios. Además de la apuesta por ellos durante la totalidad de la etapa planificadora –aspecto que contrasta con lo verificado en Portugal–, los planes de desarrollo poseen, en general, una inclinación social más marcada.

En cuanto al examen de la segunda de las dimensiones, la referente a las desviaciones entre proyecciones y ejecuciones, el cuadro existente es bastante más complejo. Aunque, en armonía con la pretensión central del estudio, se hayan intentado realizar interpretaciones individuales y conjuntas de los resultados obtenidos, la lectura efectuada esconde matices y excepciones. Si el juicio acometido pretende ser severo, se debe concluir que ni los planificadores portugueses ni los españoles fueron muy precisos en cuanto a la correspondencia entre sus estimaciones y sus ejecuciones. No obstante, una valoración menos rígida –que es, a nuestro parecer, la que ha de prevalecer– debe reconocer que, incluso habiendo notorias desviaciones en un número significativo de sectores, el elevado nivel de aproximación existente en tantos otros sectores muestra que el ejercicio planificador de los dos regímenes ibéricos, aun con sus carencias e imperfecciones, posee también aciertos y virtudes que deben ser puestos de manifiesto.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

IV. RESULTADOS PRINCIPAIS

O desenvolvimento dos capitalismos ibéricos desde a década de 1930 até à de 1970 enformou uma etapa na qual as adaptações às conjunturas nacionais e internacionais foram constantes. No entanto, apesar de tais mudanças, as duas ditaduras mantiveram até ao final alguns dos traços que as definiram desde os seus primórdios. No campo da política económica, o intenso intervencionismo estatal aplicado em Portugal e Espanha desde, respetivamente, a chegada de Salazar e Franco ao poder foi um dos atributos centrais de ambos os regimes durante as suas dilatadas existências. Deste modo, sendo possível identificar diferentes expressões desta prática, o Estado foi um agente fundamental que determinou o devir das duas economias de forma patente.

Uma das consequências mais importantes da aposta no intervencionismo estatal foi a gradual aceitação dos princípios do planeamento económico nacional. Assim, tanto o Estado Novo como o franquismo optaram por alargar o âmbito de aplicação das suas respetivas políticas económicas. Os programas restritos que, focados nos domínios produtivos escolhidos, procuravam estimular a expansão de determinados setores estratégicos deram lugar à elaboração de planos nacionais cuja abrangência temática foi muito notável. Desta maneira, ainda que, inicialmente, os planos do Estado Novo tivessem uma natureza modesta, com o passar do tempo deu-se uma confluência com os homólogos espanhóis. Por conseguinte, os planeamentos de Portugal e Espanha atingiram, na década de 1960, um alcance que, além de verdadeiramente nacional, exibiu uma ambição considerável: de acordo com as suas coordenadas ideológicas, as duas ditaduras puseram os seus meios ao serviço do progresso económico e social.

Uma das ideias mais relevantes do fenómeno analisado na tese é que o Estado Novo e o franquismo tiveram influências externas e internas que favoreceram que a prática do planeamento económico nacional se tornasse uma realidade. No tocante às primeiras, é fundamental sublinhar que os conselhos e diretrizes que dimanavam dos principais organismos internacionais foram fulcrais para que as ditaduras ibéricas se abrissem, cada uma no seu momento (primeiro o Estado Novo e depois o franquismo), à via planificadora. Na era do planeamento, este instrumento era essencial para robustecer o progresso económico e, atendendo à crescente abertura que os dois regimes passaram a conhecer, a sua adoção foi também um sinal da aposta feita na intensificação da internacionalização. Quanto aos aspetos internos que propiciaram o planeamento à escala nacional, a crença na necessidade de potenciar o binómio Estado-mercado que se deu em ambos os países deu força à posta em andamento desta prática. As peculiares economias de mercado que os dois países tinham na altura deviam ser disciplinadas e pautadas, segundo se defendia, por um Estado robusto com uma vincada vocação nacional.

Os planos analisados apresentam algumas caraterísticas singulares que os afastam de outros programas económicos executados em países mais avançados, particularmente da Europa Ocidental, que também aderiram a esta estratégia na altura. Neste sentido, os planos constituem

um indicador muito eloquente para conhecer e apreciar o grau de desenvolvimento que Portugal e Espanha tinham na etapa estudada. Entre a série de aspetos que podem ser referidos, há dois que, devido à sua entidade, sobressaem. Por um lado, as lacunas existentes no domínio da informação, nomeadamente as de natureza estatística, constituíam um sério obstáculo para os planeadores portugueses e espanhóis definirem, de uma forma precisa e rigorosa, os meios e objetivos integrantes dos sucessivos planos. Apesar dos esforços para melhorar tais deficiências que acompanharam as duas experiências abordadas, os problemas desta índole continuavam a ser, ainda na década de 1970, manifestos. Por outro lado, o caráter mais limitado que, num sentido amplo, o processo industrializador tivera nas duas economias desde o século XIX traduziu-se na necessidade de estimular a todo o custo as atividades pertencentes a este setor. Ao mesmo tempo, os diferentes subsetores terciários foram conhecendo também certo protagonismo, particularmente desde os anos sessenta, o que constitui um indício revelador da acelerada terciarização que, num contexto cada vez mais urbanizado, as economias ibéricas estavam a viver.

Relativamente às principais diferenças entre os planos do Estado Novo e do franquismo, podem ser identificadas novamente duas dimensões que, atendendo à sua importância, são merecedoras de destaque. De uma parte, um dos resultados obtidos relaciona-se com o marcado enriquecimento progressivo (organizativo, setorial, etc.) que define o planeamento português desde os anos 50 até ao final da ditadura. Em contraste, os avanços e alterações constatáveis nos planos espanhóis são mais discretos, não sendo acertado coligir, porém, que não houvesse mudanças e melhoramentos neles. De outra parte, tendo em conta a dissemelhança capital entre Portugal e Espanha na época, a referente à questão imperial, a análise dos planos mostra que, mais além dos paralelismos existentes quanto aos tratamentos das economias metropolitanas, o império português constituiu uma parcela importante dos planos de fomento. Embora se verifique uma atenção desigual conferida às diferentes colónias, os territórios ultramarinos foram submetidos a estudos individualizados que se traduziram em projetos adequados às particularidades e necessidades (naturalmente, sempre do ponto de vista do colonizador) de cada um deles.

No que concerne aos resultados financeiros dos planos, a diversidade é o traço definidor dos sete programas considerados. A miríade de projetos constitutivos dos variados setores produtivos de ambos os países deu lugar a umas realizações muito diversas, obtendo resultados que, por vezes, revelam alguma tendência na série de capítulos existentes e que, noutras ocasiões, não respondem a nenhum padrão facilmente identificável. Embora os desvios em relação aos montantes previstos sejam omnipresentes, a magnitude deles mostra um quadro muito intrincado. Assim, face a alguns resultados muito distantes das metas fixadas, existem outras execuções que, mesmo apresentando certos desfasamentos excedentários ou deficitários, revelam graus de cumprimento bastante próximos a elas. A complexa imagem obtida é, portanto, o reflexo da interação entre uma multiplicidade de objetivos muito heterogéneos que os planeadores portugueses e espanhóis delimitaram numa etapa crucial para o desenvolvimento económico dos países ibéricos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

V. CONCLUSÕES GERAIS

Dentro do conjunto de medidas de política económica que o Estado Novo e o franquismo articularam desde a década de 1930, a aposta no planeamento de tipo indicativo constitui uma das escolhas mais salientes. Os denominados planos de fomento do regime salazarista-marcelista e os seus equivalentes *planes de desarrollo* da ditadura franquista condicionaram, tanto com os seus aspetos mais positivos como com os menos satisfatórios, o devir das ditaduras ibéricas durante um período relativamente longo, especialmente em Portugal, da história de ambos os países.

Uma das tendências mais destacadas que o capitalismo exibiu ao longo da centúria passada foi o progressivo fortalecimento do peso do Estado no funcionamento das economias nacionais. Em contraste com as dinâmicas verificadas durante o século XIX, a expansão do socialismo nos países que abraçaram este sistema, por um lado, e a intensificação da ação estatal naqueles em que a economia de mercado não foi eliminada, por outro, definiram um novo quadro que também exerceu uma poderosa influência nos estados ibéricos. Assim sendo, entre todas as medidas exploradas para conferir mais força ao Estado, o recurso ao planeamento foi ganhando, de uma forma gradual, mais defensores. Neste sentido, uma das singularidades mais proeminentes deste fenómeno é a que se relaciona com a surpreendente capacidade adaptativa que a elaboração de planos conheceu em países muito diferentes: os planos económicos, instrumentos fundamentais para a ordenação e racionalização da economia nos estados socialistas, logo se generalizaram noutros países capitalistas para avigorar o desejado progresso económico.

Portugal e Espanha não ficaram à margem do processo que se acabou de referir. Na verdade, os postulados ideológicos que, no campo económico, fixaram os esteios das duas ditaduras ibéricas ajudam a compreender o acontecido. O marcado pendor intervencionista do Estado Novo e do franquismo, explicitamente delimitado nos primórdios de ambos os regimes, reservava ao Estado uma função determinante sobre o curso da economia nacional. A aparente e teórica valia atribuída à iniciativa privada ficava notavelmente interferida e limitada por um Estado que, com a justificação de estar ao serviço do «bem comum» e do «interesse geral» de portugueses e espanhóis, concentrava em si a capacidade de orientar as escolhas que, segundo a interpretação do poder político, eram desejáveis para o país.

Um dos aspetos ressaltados na tese tem que ver com a extraordinária influência que as ideias, práticas, dinâmicas e orientações provenientes do estrangeiro tiveram para a gradual assunção, no seio das ditaduras ibéricas, das bondades do planeamento. Entre estes elementos, a forte expansão que a Economia do desenvolvimento viveu desde os anos 40 do século passado foi fundamental. Ainda que os estragos gerados pela Segunda Guerra Mundial foram determinantes para que se articulassem propostas tendentes a superar esse cenário adverso, observa-se que, independentemente do nível de exposição de cada economia nacional ao conflito, a vontade de robustecer o desenvolvimento dos estados conheceu uma rápida e intensa generalização na altura. No novo contexto posterior à guerra, tanto o incipiente ciclo

USC UNIVERSIDADE

descolonizador como o início da denominada «Guerra Fria» constituíram dois processos importantes que também ajudam a situar melhor, do ponto de vista histórico, o sucesso que a Economia do desenvolvimento conheceu então.

Atentando nos processos acima mencionados, é inegável que as lógicas da Guerra Fria tiveram uma grande influência sobre os modelos planeadores que o capitalismo explorou desde finais da década de 1940. Tal como ficou sublinhado, durante essa nova etapa inaugurada, propugnar o desenvolvimento das economias nacionais significava, ao mesmo tempo, defender *um* determinado tipo de desenvolvimento, *uma* determinada maneira de orientar e canalizar o progresso económico dos países. A conformação dos dois grandes «blocos» políticos e económicos no mundo revelou-se decisiva para que Portugal e Espanha, apesar da natureza não democrática dos seus regimes, se incorporassem ao grupo dos arautos do sistema capitalista. Naquela altura, a vontade de aniquilar o inimigo por excelência destes países, o socialismo, exigia que o número de estados aliados com essa causa se alargasse sem demora.

O instrumento planificador foi um aliado fiel e insubstituível da série de propostas que a Economia do desenvolvimento, tal como entendida no mundo capitalista, trouxe consigo durante a época considerada. Como consequência da atuação conjunta dos novos organismos internacionais que surgiram e dos estados soberanos que integravam o grupo das economias não socialistas, a generalização de planos de âmbito nacional foi uma estratégia impulsada para, de uma parte, dar solução aos problemas internos de cada país e, de outra, perfilar esquemas de ação comuns que, extensíveis aos países afins, assegurassem o porvir do capitalismo. Para satisfazer tais fins, o planeamento devia agir como um meio que, considerando simultaneamente as virtudes do Estado e do mercado, favorecesse os desenvolvimentos nacionais ao longo da *Idade dourada*.

A distância temporal existente entre o início da etapa planeadora nas duas ditaduras ibéricas é um dos aspetos mais importantes para a correta compreensão das particularidades inerentes a cada uma delas. O facto de o Estado Novo ter explorado a via do planeamento indicativo nacional muito antes que o franquismo não pode ser atribuído ao acaso. A posição internacional dos dois regimes depois da Segunda Guerra Mundial foi um elemento absolutamente central para interpretar esse desfasamento. A razoável estabilidade interna e externa que o regime de Salazar conheceu durante a década de 1950 propiciou o começo da fase do fomento nacional em Portugal; em contraste, a gradual reinserção da Espanha de Franco durante esse decénio no grupo dos países capitalistas traduziu-se em que, entre outras questões, a elaboração de planos indicativos de âmbito nacional tivesse que esperar até aos anos 60.

O Primeiro Plano de Fomento português foi um beneficiário direto das novas dinâmicas criadas no mundo, especialmente no continente europeu, nos «Trinta Gloriosos». Apesar da abrangência restrita desta experiência programadora, é necessário ressaltar a sua importância por, principalmente, duas razões. Por um lado, o Estado Novo, no seu singular percurso modernizador, passou a perfilhar uma prática, o planeamento, que, na altura, era sinónimo de progresso; por outro, as escolhas e preferências setoriais assumidas no início da década de 1950

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

permitem compreender melhor a evolução experimentada pelos planos portugueses elaborados durante os seguintes anos.

Uma das interpretações centrais do presente trabalho tem que ver com o caráter inovador e original que, na sequência de programas do Estado Novo, o Plano Intercalar trouxe consigo. Como ficou exposto, consideramos que ele comportou um ponto de viragem quanto ao melhoramento do planeamento português. É verdade que, na sua condição de herdeiro dos programas precedentes, o Plano Intercalar continuou e intensificou muitas das linhas traçadas desde os anos 50. Porém, a profundidade e a ambição que o individualizam fizeram que, com ele, a técnica planificadora em Portugal pudesse atingir uns níveis sensivelmente mais elevados que os existentes outrora.

De uma ótica temporal, o Plano Intercalar coincide com o começo da série de planos económicos do franquismo. Diferentemente ao referido para Portugal, onde os avanços foram muito mais evidentes durante a sucessão de planos de fomento, em Espanha, as continuidades foram, nesta matéria, mais patentes até ao final da ditadura. Assim sendo, observa-se que, em meados da década de 1960, os planeamentos ibéricos tinham, tanto em Portugal como em Espanha, um grau de madureza que os aproximava, com as suas especificidades, doutros modelos prestigiados que existiam além-Pirenéus, nomeadamente em França. A época do planeamento *global* ou *integral* tornou-se, pois, uma realidade no seio das duas ditaduras.

Do ponto de vista temático, embora seja possível identificar uma diversidade muito significativa, é manifesto que a vontade de industrializar as economias portuguesa e espanhola foi firme e decidida. Não se pretende dizer com isto que o planeamento estivesse ideado *apenas* para robustecer o setor secundário, mas é inegável que, dentro do conjunto de âmbitos produtivos, a indústria era concebida, na época, como o motor do progresso. Esta teria, portanto, a capacidade de conduzir a economia nacional no seu conjunto para um estádio mais elevado de desenvolvimento. Além disso, o vincado protagonismo dado aos transportes e às comunicações é igualmente um dos traços mais marcantes da série de planos analisados. Assim, quer como setor fortemente vinculado à indústria, quer como setor interconectado com outras atividades da economia nacional, os avanços no domínio dos transportes eram, de acordo com as apreciações dos artífices do planeamento, cruciais.

Outra dimensão importante referente ao conteúdo dos planos relaciona-se com o peso que os setores *sociais* apresentam. Em consonância com a natureza global que o planeamento português patenteou desde o Plano Intercalar, pode afirmar-se que, em meados dos anos 60, a sensibilidade social era inerente aos modelos planeadores de ambos os países. Apesar disso, é necessário reter, no mínimo, duas ideias relativas aos setores desta índole. De uma parte, a relevância deles ficou sempre subalterna a respeito dos capítulos mais salientes, particularmente a indústria e os transportes, sendo, portanto, uma vertente secundária dos processos de planeamento analisados. De outra parte, atentando na variedade consubstancial a este tipo de domínios, verifica-se que o peso atribuído a cada um dos seus subsetores foi muito díspar, identificando alguns com uns pesos gerais mais elevados (habitação ou educação) e outros que, em contraste, ocupam uma posição muito modesta (por exemplo, a saúde).

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Relativamente a uma das diferenças mais destacadas entre o planeamento português e o espanhol, a questão colonial, o Estado Novo articulou, durante toda a etapa estudada, programas bipartidos. Assim, tanto a economia metropolitana como a colonial têm os seus respetivos blocos nos planos de fomento, observando que, no geral, a informação disponível para o Portugal europeu é mais abundante. Por seu turno, o diminuto império espanhol da época, embora tenha algum espaço nos planos de desenvolvimento, atraiu para si uma atenção residual. Não é fácil imaginar qual teria sido o percurso do planeamento português se o país não estivesse forçado a definir programas para os seus territórios ultramarinos. No entanto, independentemente desse cenário irreal, é inegável que a existência de um vasto império comportou sérios desafios e dificuldades para os planos do Estado Novo. O esforço material, financeiro e humano que o regime salazarista-marcelista assumiu, especialmente intensificado com o início da guerra nalgumas colónias, foi um dos traços diferenciadores de mais entidade entre os países ibéricos durante o terceiro quartel do século passado.

Outro elemento que também apresenta uma forte conexão com a maneira de os países organizarem e pautarem o progresso das suas regiões constitutivas é o âmbito do desenvolvimento regional. Além das evidentes divergências existentes quanto ao tema imperial, a forma de os respetivos poderes centrais portugueses e espanhóis abordarem nos planos o fenómeno das desigualdades regionais foi muito diferente entre si. Se se olhar para os planos franquistas em globo, só é possível coligir que as preocupações para com as disparidades entre as regiões espanholas foram constantes. A vontade de reduzir os desequilíbrios territoriais existentes foi, pois, um dos traços definidores do planeamento franquista desde os seus primórdios. Em sentido oposto, o planeamento do Estado Novo foi adiando a delimitação de uma política regional bem definida para o país. Embora se observem reflexões tendentes a combater este problema durante toda a etapa, o verdadeiro impulso só viria com a elaboração do III Plano de Fomento. Mesmo assim, o último programa português é explícito no que diz respeito às necessidades de as políticas regionais serem mais claras e precisas no país. Como se apontou ao longo do trabalho, a problemática regional continua a ser, em Portugal, um fenómeno espinhoso que está longe de gerar amplos consensos sociais.

No que respeita aos resultados financeiros obtidos pelos planos económicos em pauta, a diversidade é, quer do ponto de vista dos pesos setoriais, quer do ponto de vista dos níveis de execução dos montantes previstos, o traço definidor. Tendo em conta as duas dimensões centrais que foram analisadas, existem certas tendências, individuais e partilhadas entre ambos os países, quanto às evoluções dos protagonismos setoriais ao longo dos anos. Relativamente aos desvios entre previsões e realizações, os resultados não são tão transparentes, sendo possível identificar, contudo, alguma lógica interpretativa de interesse.

O peso representado pelos diferentes setores produtivos é, tanto no planeamento do Estado Novo como no do franquismo, claramente desequilibrado. Já desde o começo de ambas as etapas, as escolhas feitas pelos planeadores portugueses e espanhóis exibiram uma vincada preferência por, nomeadamente, as atividades do setor secundário e os transportes. Como se frisou, tem uma grande importância reparar nos primeiros programas das duas séries porque, apesar de todas as mudanças e alterações ulteriores, eles iniciaram uma linha planeadora que,

apesar das adaptações experimentadas, se estendeu até à década de 1970. É verdade que, ao considerarmos conjuntamente os dois países, Portugal descreveu uma tendência menos *continuísta*, uma vez que, ao longo dos sucessivos planos de fomento, o alargamento setorial foi visível no país. Ainda assim, isto não constitui um impedimento para identificar as orientações inocultáveis dos planos económicos ibéricos.

No relativo ao protagonismo dos setores *sociais*, a imagem geral que se obtém é bastante clara. A aposta decidida do planeamento franquista neste tipo de âmbitos durante os três programas aplicados contrasta com a diferente escolha realizada pelo Estado Novo. Ainda que seja possível encontrar algumas sensibilidades desta natureza nos primeiros programas (particularmente, no espaço colonial), o pendor social apenas se manifestou no planeamento estadonovista, de uma maneira firme, com o Plano Intercalar. Atentando na suposta propensão holística que os programas franquistas e, parcialmente, os estadonovistas tiveram, talvez fosse esperável que os setores desta índole tivessem uma presença mais destacada neles. Porém, o facto de conferir mais ou menos peso a eles só pode ser explicado pelo modo em que, a partir duns recursos escassos, as duas ditaduras decidiram fixar as suas respetivas conveniências e necessidades.

Se se tiverem em consideração os desvios quanto às metas estabelecidas para cada um dos capítulos constitutivos dos planos, os resultados são extraordinariamente diversos. Sem atender aos pormenores relativos a cada uma das realizações setoriais, julgamos que uma crítica despreconceituada e não excessivamente severa e inflexível deve passar por reconhecer tanto os erros como os acertos que o complexo exercício planeador exibe nas duas ditaduras. De uma parte, é inquestionável que há uma quantidade elevada de desajustes –alguns deles significativos– entre os valores projetados e os executados. Mas, de outra parte, é necessário sublinhar que, quer olhando para cada um dos planos de forma global, quer reparando nos numerosos capítulos individuais, existem resultados manifestamente satisfatórios. A heterogeneidade permeia, portanto, o quadro geral obtido.

Ao julgarmos os resultados financeiros dos planeamentos das ditaduras ibéricas, encontramos aspetos positivos e negativos. Existem motivos para inclinar o juízo para um lado ou para outro. A nosso ver, tendo em conta a entidade do empreendimento em apreço, seria estranho que a leitura feita fosse diferente: nem os planos económicos do Estado Novo e do franquismo foram, como os seus apologistas defenderam, uma panaceia irrepreensível nem, no sentido oposto, devem ser desprezados ou ignorados de forma categórica.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

ARCHIVOS

Archivo General de la Administración (AGA)

Fondo de Presidencia del Gobierno

Archivo General de la Universidad de Navarra (AGUN)

Fondo Laureano López Rodó

Archivo Histórico del Banco de España (AHBE)

Archivo de Juan Sardá

Archivo del Instituto Español de Moneda Extranjera

Arquivo Histórico do Planeamento Económico (AHPE)

Arquivo do Instituto Nacional de Investigação Industrial (AINII)

Fondo de Direção

Fondo de Gabinete Central de Coordenação, Planeamento e Informação

Arquivo Nacional da Torre do Tombo (ANTT)

Arquivo Oliveira Salazar

LEGISLACIÓN

Decreto n.º 22 241 de 22 de febrero de 1933 por el que se promulga el proyecto de Constitución de la República portuguesa.

Decreto n.º 23 048 de 23 de septiembre de 1933 por el que se promulga el Estatuto do Trabalho Nacional.

Decreto de 9 de marzo de 1938 por el que se promulga el Fuero del Trabajo. BOE n.º 505.

Decreto 94/1962 de 1 de febrero por el que se crea el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico.

Decreto 102/1962 de 1 de febrero por el que se dispone el nombramiento como Comisario del Plan de Desarrollo Económico de Laureano López Rodó.

Decreto 3060/1962 de 23 de noviembre por el que se establecen directrices y medidas preliminares al Plan de Desarrollo.

Decreto Ley n.º 23 049 de 23 de septiembre de 1933 por el que se configuran los gremios obligatorios de la industria, comercio y agricultura.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Decreto Ley n.º 23 050 de 23 de septiembre de 1933 que establece los sindicatos nacionales que integran a los trabajadores.

Decreto Ley n.º 23 051 de 23 de septiembre de 1933 que crea las Casas do Povo.

Decreto Ley n.º 23 052 de 23 de septiembre de 1933 que establece las Casas Económicas.

Decreto Ley n.º 23 053 de 23 de septiembre de 1933 que fija el Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência.

Decreto Ley n.º 37 354 de 26 de marzo de 1949 por el que se crea el Fondo de Fomento Nacional.

Decreto Ley n.º 37 724 de 2 de enero de 1950 sobre nuevas atribuciones del Fondo de Fomento Nacional.

Decreto Ley n.º 39 164 de 14 de abril de 1953 por el que se encarga al Fondo de Fomento Nacional que prepare y ejecute las decisiones del Consejo Económico necesarias para la ejecución del Plan de Fomento.

Decreto Ley 57/1957 de 25 de febrero sobre reorganización de la Administración Central del Estado.

Decreto Ley n.º 41 383 de 22 de noviembre de 1957 por el que se crea la Secretaría General de la Presidencia del Consejo.

Decreto Ley 18/1962 de 7 de junio de nacionalización y reorganización del Banco de España.

Decreto Ley n.º 44 652 de 27 de octubre de 1962 por el que se crea el Consejo de Ministros para los Asuntos Económicos.

Ley n.º 2 002 de 26 de diciembre de 1944 de electrificación nacional.

Ley n.º 2 005 de 14 de marzo de 1945 de fomento y reorganización industrial.

Ley de 17 de julio de 1945 por la que se promulga el Fuero de los españoles. BOE n.º 199.

Ley n.º 2 058 de 29 de diciembre de 1952 por la que se promulga el Primer Plan de Fomento.

Ley 194/1963 de 28 de diciembre por la que se aprueba el I Plan de Desarrollo Económico y Social.

Ley 1/1969 de 11 de febrero por la que se aprueba el II Plan de Desarrollo Económico y Social.

Ley 22/1972 de 10 de mayo por la que se aprueba el III Plan de Desarrollo Económico y Social.

REVISTAS

Anales de Economía

Análise Social

Ayer. Revista de Historia Contemporánea

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Boletim de Ciências Económicas

Boletín de Estudios Económicos

Cuadernos de Economía

Cuadernos de información económica

De Economía: Revista de Estudios Económicos-Sociales

Economia e Finanças: Anais do Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras

Economia e Sociologia. Estudos eborenses

Educar em Revista

Estudos de Economia

Estudos migratorios: revista galega de análise das migracións

Hispania. Revista Española de Historia

Historia contemporánea

Historia del presente

Información Comercial Española, ICE: Revista de economía

Ingenium

Intervenção Social

Investigaciones de Historia Económica

Investigaciones económicas

Journal of Economic Behavior & Organization

Ler História

Memoria y civilización: anuario de historia

Pasado y memoria: Revista de Historia Contemporánea

Revista de Economia

Revista de economía política

Revista de Historia Económica

Revista de Historia Industrial

Revista de História das Ideias

Revista do Centro de Estudos Económicos

Revista do Gabinete de Estudos Corporativos

Revista española de economía

Tempo

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

RECURSOS WEB

Banco de Portugal (www.bportugal.pt)

Debates parlamentares (www.debates.parlamento.pt)

Fundação para a Ciência e a Tecnologia (www.fct.pt)

Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es)

Maddison Project Database (www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison)

Our World in Data (www.ourworldindata.org)

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Afonso, Ó., y Aguiar, Á. (2005). A internacionalização da economia. En Á. F. d. Silva y P. Lains (Eds.), *História económica de Portugal, 1700-2000, vol. III* (pp. 305–341). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Agarez, R. C. (2018). *Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Aldcroft, D. (2013). *Historia de la economía europea. 1914-2000*. Barcelona: Crítica.

Alexandre, V. (2017). *Contra o vento: Portugal, o império e a maré anticolonial (1945-1960)*. Lisboa: Temas e Debates.

Alípio, E. S. (2006). *Salazar e a Europa. História da adesão à EFTA (1956-1960)*. Lisboa: Livros Horizonte.

Almeida, A. d. S. (2018). *O Sistema de Saúde no Estado Novo de Salazar. O nascimento do Ministério da Saúde e Assistência*. Coímbra: Almedina.

Alsina Oliva, R. (1987). Estrategia de desarrollo en España 1964-1975: planes y realidad. *Cuadernos de economía, 15*(44), 337–370.

Álvarez Cora, E. (2010). *La constitución postiza: el nacimiento del Fuero de los Españoles*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Amaral, D. F. d. (2012). Corporativismo, fascismos e constituição. En F. Rosas y Á. Garrido (Eds.). *Corporativismo, fascismos, Estado Novo* (pp. 81–98). Coímbra: Almedina.

Amaral, J. F. d. (2000). Planeamento económico. En A. Barreto y M. F. Mónica (Eds.), *Dicionário de História de Portugal, vol. IX, suplemento P/Z* (pp. 88–92). Oporto: Figueirinhas.

Amaral, J. M. F. d. (1972). *Ideias e factos na actividade industrial portuguesa*. Lisboa: Estúdios Cor.

Amaral, L. (1994). Portugal e o passado: política agrária, grupos de pressão e evolução da agricultura portuguesa durante o Estado Novo (1950-1973). *Análise Social, XXIX*(128), 889–906.

Amaral, L. (1998). Convergência e crescimento económico em Portugal no pós-guerra. *Análise Social, XXXIII*(148), 741–776.

Amaral, L. (2019). *The Modern Portuguese Economy in the Twentieth and Twenty-First Centuries*. Cham: Palgrave Macmillan.

Amaro, A. R. (2018). The Late Construction of Portugal Welfare State: The Failure of the Social Corporatist State (1933-1974). *Memoria y civilización: anuario de historia*, (21), 437–454.

Amzalak, M. B. (1952). Os estudos económicos na Holanda e o Prof. Dr. Jan Tinbergen. *Economia e Finanças: Anais do Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, XX*(1-2), 303–308.

USC DE COMPOSTELA

Araújo, A. (2007). *A lei de Salazar: estudos sobre a constituição política de 1933*. Coímbra: Tenacitas.

Argamentería García, R. (1968). La planificación económica. *Revista de economía política*, (50), 171–209.

Arruga y Valeri, E. (1969). Planificación flexible y realidad económica. Análisis del caso español. *Revista de economía política*, (53), 73–110.

Baganha, M. I. B. (1998). A emigración portuguesa e as correntes migratorias internacionais (1855-1974). Síntese histórica. *Estudos migratorios: revista galega de análise das migracións*, (5), 9–28.

Baklanoff, E. M. (1980). *La transformación económica de España y Portugal (la economía del franquismo y del salazarismo)*. Madrid: Espasa-Calpe.

Banco Mundial (1962). *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El desarrollo económico de España*. Madrid: OCYPE.

Barciela, C. (2023). *Con Franco vivíamos mejor: pompa y circunstancia de cuarenta años de dictadura*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

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

Barciela, C., Giráldez, J., y López, I. (2005). Sector agrario y pesca. En A. Carreras y X. Tafunell (Eds.), *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX* (pp. 245–356). Bilbao: Fundación BBVA.

Bartolomé Rodríguez, I. (2021). Tan solo algunos distritos iluminados. El espejismo de la electrificación portuguesa hasta 1944. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea, 122*(2), 67–97.

Bastien, C. (1985). O economista Araújo Correia. *Estudos de Economia, V*(3), 291–320.

Bastien, C. (2012). Corporativismo e keynesianismo no Estado Novo. En F. Rosas y Á. Garrido (Eds.), *Corporativismo, fascismos, Estado Novo* (pp. 121–139). Coímbra: Almedina.

Bauchet, P. (1966). *La planification française: du premier au sixième plan*. París: Éditions du Seuil.

Bauchet, P. (1986). *Le plan dans l´économie française*. París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Brito, J. M. B. d. (1989). *A industrialização portuguesa no pós-guerra (1948-1965). O condicionamento industrial*. Lisboa: Dom Quixote.

Brito, J. M. B. d. (1995). A economia portuguesa nos anos 60: as questões do desenvolvimento na encruzilhada das "integrações". En J. F. d. Amaral (Ed.), *Ensaios de homenagem a Francisco Pereira de Moura* (pp. 439–456). Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Brito, J. M. B. d. (1996). Cortês, Ulisses Cruz de Aguiar (1900-1975). En F. Rosas y J. M. B. d. Brito (Eds.), *Dicionário de História do Estado Novo, vol. I* (pp. 227–228). Lisboa: Círculo de Leitores.

Brito, J. M. B. d. (1998). *Jose N. Ferreira Dias Junior: Linha de rumo I e II e outros escritos económicos, 1926-1962*. Lisboa: Banco de Portugal.

Buesa, M. y Molero, J. (2000). La industrialización en la segunda mitad del siglo XX. En J. Velarde (Ed.), *1900-2000. Historia de un esfuerzo colectivo: cómo España superó el pesimismo y la pobreza* (pp. 681–735). Madrid: Fundación BSCH/Planeta.

Buesa, M. y Pires Jiménez, L. E. (2002). Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980). *Revista de Historia Industrial*, (21), 159–198.

Caeiro, J. C. (2005). Os Planos de Fomento Nacional no contexto do desenvolvimento económico nacional no pós-guerra. *Intervenção Social*, (31), 193–219.

Caetano, M. (1938). *O sistema corporativo*. Lisboa: s. ed.

Caetano, M. (1950). *Posição atual do corporativismo português*. Lisboa: Gabinete de Estudos Corporativos do Centro Universitário de Lisboa da Mocidade Portuguesa.

Camacho Ballesta, J. A. (1971). Centralización, descentralización y planificación económica. *Revista española de economía*, (2), 121–145.

Camprubí, L. (2023). *Los ingenieros de Franco: ciencia, catolicismo y Guerra Fría en el estado franquista*. Barcelona: Crítica.

Canseco, J. E. (1975). Política fiscal. En L. Gámir (Ed.), *Política económica de España* (pp. 105–138). Madrid: Guadiana.

Cañellas Mas, A. (2011). *Laureano López Rodó: biografía política de un Ministro de Franco (1920-2000)*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Cardoso, J. L. (2013). O Gabinete de Estudos Corporativos (1949-1961) e a génese de uma biblioteca moderna de ciências sociais. *Análise Social, XLVIII (1º)*(206), 193–219.

Cardoso, J. L. y Rocha, M. M. (2003). Corporativismo e Estado-providência (1933-1962). *Ler História*, (45), 111–135.

Carmo, A., Rego, C., Branco, M. C. y Baltazar, M. d. S. (2023). *(Re)visitar a regionalização 25 anos depois*. Coímbra: Almedina.

Carreras, A. y Tafunell, X. (2018). *Entre el imperio y la globalización. Historia económica de la España contemporánea*. Barcelona: Crítica.

Castaño, D., Fonseca, A. M., Lains, P. y Marcos, D. (2017). *Os petróleos em Portugal: do estado à privatização 1937-2012*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Castilho, J. M. T. (2008). *A Assembleia Nacional (1934-1974)*. Tesis doctoral: Instituto Universitário de Lisboa.

Catalan, J. (2015). *El gran viaje. Sesenta años de industria en España (1955-2015)*. Madrid: Escuela de Organización Industrial.

Clark, C. (1967). *Las condiciones del progreso económico*. Madrid: Alianza.

Comín, F. y Vallejo, R. (2009). Los Programas de Inversiones Públicas (1964-1975): ¿el instrumento presupuestario al servicio de los planes de desarrollo? En J. De la Torre y M. García-Zúñiga (Eds.), *Entre el mercado y el Estado: los planes de desarrollo durante el franquismo* (pp. 89–146). Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico (1963). *Plan de desarrollo económico y social para el periodo 1964-1967*. Madrid: Imprenta Nacional del BOE.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1965). *Memoria sobre la ejecución del plan de desarrollo económico y social, 1964*. Madrid: Imprenta Nacional del BOE.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1966). *Memoria sobre la ejecución del plan de desarrollo económico y social, 1965*. Madrid: Imprenta Nacional del BOE.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1967a). *Anexo al II Plan de Desarrollo Económico y Social. Estudios sectoriales*. Madrid: Imprenta Nacional del BOE.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1967b). *Memoria sobre la ejecución del plan de desarrollo económico y social, 1966*. Madrid: Imprenta Nacional del BOE.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1968). *Memoria sobre la ejecución del plan de desarrollo económico y social, 1967*. Madrid: Imprenta Nacional del BOE.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1969). *II plan de desarrollo económico y social*. Madrid: Imprenta Nacional del BOE.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1971). *III plan de desarrollo económico y social, 1972-1975*. Madrid: Imprenta Nacional del BOE.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972). *Avance de la memoria de ejecución del II plan de desarrollo económico y social*. Madrid: Imprenta Nacional del BOE.

Costa, L. F., Lains, P. y Miranda, S. M. (2012). *História económica de Portugal, 1143-2010*. Lisboa: A Esfera dos Livros.

Cravinho, J. (1969). Fundamentação das decisões de planeamento em Portugal. *Análise Social, VII*(27-28), 420–446.

Crozier, M. (1965). Para uma análise sociológica do planeamento francês. *Análise Social, III*(9-10), 73–92.

De Figueroa, E. (1967). Planteamiento económico del desarrollo regional. *De Economía: Revista de Estudios Económicos-Sociales*, (95), 27–42.

De la Torre, J. (2011). España como mercado. Oportunidades de negocio, desarrollo económico y franquismo. *Hispania. Revista Española de Historia, 71*(237), 181–206.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

De la Torre, J. (2021). Política industrial, inversión directa extranjera y desarrollismo en España, Grecia y Portugal. En J. De la Torre, A. Fernández, G. Chastagnaret y A. Escudero (Eds.), *Estado, política industrial y energía en Francia y España, siglos XIX y XX* (pp. 43–70). Alicante: Universitat d´Alacant.

De la Torre, J. y García-Zúñiga, M. (eds.) (2009). *Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

De la Torre, J. y García-Zúñiga, M. (2013). El impacto a largo plazo de la política industrial del desarrollismo español. *Investigaciones de Historia Económica, 9*(1), 43–53.

De la Torre, J. y Rubio, M. d. M. (2014). El Estado y el desarrollo de la energía nuclear en España, c. 1950-1985. DT-AEHE, 1403.

De Ybarra, F. (1974). Perspectivas actuales del desarrollo. *Boletín de Estudios Económicos, 29*(92), 287–314.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. y López, S. M. (2019). *Ciencia en transición: el lastre franquista ante el reto de la modernización*. Madrid: Sílex.

Della Porta, G. (1964). Consideraciones sobre el plan de desarrollo económico y social 1964-1967. *De Economía: Revista de Estudios Económicos-Sociales*, (82-83), 413–426.

Dürr, E. (1963). Problemas de la programación económica. *Boletín de Estudios Económicos, 18*(59), 427–448.

Editorial (1971). La hora del desarrollo regional. *De Economía: Revista de Estudios Económicos-Sociales*, (116), 7–9.

Espido Bello, M. d. C. (1999). El camino previo: desarrollo económico e integración internacional creciente. En L. F. de la Macorra y Cano y M. B. Alves (Eds.), *La economía ibérica: una fértil apuesta de futuro* (pp. 199–231). Mérida: Editora Regional de Extremadura.

Estapé, F. (1963). Política de desarrollo. Aspectos generales. En E. Fuentes Quintana (Ed.), *El desarrollo económico de España: juicio crítico del Informe del Banco Mundial* (pp. 26–36). Madrid: Revista de Occidente.

Estapé, F. y Amado, M. (1986). Realidad y propaganda de la planificación indicativa en España. En J. Fontana (Ed.), *España bajo el franquismo* (pp. 206–214). Barcelona: Crítica.

Feliu, G. y Sudrià, C. (2007). *Introducción a la historia económica mundial*. Valencia: Universitat de València.

Fernández Díaz, A. (1964). Programación económica global en España e Italia. *De Economía: Revista de Estudios Económicos-Sociales,* (82-83), 427–454.

Fernández Navarrete, D. (2005). La política económica exterior del franquismo: del aislamiento a la apertura. *Historia Contemporánea*, (30), 49–78.

Fernández Redondo, M. y Mirás Araujo, J. (2009). Política regional y desarrollo industrial en Galicia. En J. De la Torre y M. García-Zúñiga (Eds.), *Entre el mercado y el Estado: los planes*

USC DE COMPOSTELA

de desarrollo durante el franquismo (pp. 209–232). Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

Fernández Rodríguez, F. (1972). La política regional de los planes españoles de desarrollo. *Boletín de Estudios Económicos, 27*(86), 431–447.

Ferraz, R. (2022). *Os planos de fomento do Estado Novo – Quantificação e análise*. Lisboa: Sílabo.

Ferreira, J. M. (1987). As ditaduras ibéricas e a fundação da Aliança Atlântica. En AA.VV. (Ed.), *O Estado Novo: das origens ao fim da autarcia (1926–1959), vol. 1*. Lisboa: Fragmentos.

Ferreira, M. E. (2005). O império e as relações económicas com África. En Á. F. d. Silva y P. Lains (Eds.), *História económica de Portugal, 1700-2000, vol. III* (pp. 343-372). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Ferreira, N. E. (2009). *A Câmara Corporativa no Estado Novo: composição, funcionamento e influência.* Tesis doctoral: Universidade de Lisboa – Instituto de Ciências Sociais.

Ferreira, N. E. (2019). O catolicismo português e o debate sobre o desenvolvimento económico na década de 1960. En L. P. Gonçalves y M. I. Rezola (Eds.), *Igreja e ditaduras no mundo lusófono* (pp. 249–276). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Fontana, J. (2011). *Por el bien del imperio. Una historia del mundo desde 1945*. Barcelona: Pasado y Presente.

Fontana, J. (2017). *El siglo de la revolución. Una historia del mundo desde 1914*. Barcelona: Crítica.

Freire, D. (2011). Ensayos de Ingeniería Social: reforma agraria y modernización de la agricultura en las últimas décadas del Estado Novo (1954-1974). En D. Lanero y D. Freire (Eds.), *Agriculturas e innovación tecnológica en la península ibérica (1946-1975)* (pp. 213–242). Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Freire, D. y Borges, P. N. (2018). O problema da habitação rural: debates e políticas públicas durante o Estado Novo. En R. C. Agarez (Ed.), *Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018* (pp. 119–159). Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Freire, D. y Ferreira, N. E. (2019). A construção do sistema corporativo em Portugal (1933-1974). *Tempo, 25*(1), 256–279.

Frisch, R. (1957). Generalidades sobre planificação. *Revista de Economia, X*(I), 1–24.

Fuentes Quintana, E. (1963). Problemas actuales del desarrollo económico español. *Anales de Economía*, (1), 93–112.

Fuentes Quintana, E. (1971). Coyuntura y Plan. Un comentario a las señales de alerta del II Plan de Desarrollo. *Revista española de economía*, (1), 41–59.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Fuentes Quintana, E. (1984). El Plan de estabilización económica de 1959: veinticinco años después. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, (612-613), 25–40.

Fuentes Quintana, E. (1999). *Economía y economistas españoles*. Madrid: Galaxia Gutenberg.

Furtado, C. (1954). A técnica do planejamento económico. *Revista de Economia*, (70), 23–29.

Galiana Richart, P. M. (2017). *El plan nacional de estabilización económica y el modelo de desarrollo español*. Tesis doctoral: Universitat Internacional de Catalunya.

Gallagher, T. (2021). *Salazar - O ditador que se recusava a morrer*. Lisboa: Dom Quixote.

Gallego Gredilla, J. A. (1974). Hacia una economía del medio ambiente. Historia y principales instrumentos. *Revista de economía política*, (66), 61–118.

Gallego Martínez, D. (2022). *Los caminos del progreso. Una historia del desarrollo económico*. Granada: Comares.

García Ruiz, J. L. (2019). Las políticas industriales del Franquismo: una revisión. En J. L. García Ruiz (coord.), *Políticas industriales en España: pasado, presente y futuro* (pp. 33–75). Madrid: Paraninfo.

Garrido, Á. (2005). Conjunturas políticas e economia. En Á. F. d. Silva y P. Lains (Eds.), *História económica de Portugal (1700-2000), vol. III* (pp. 451–473). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Garrido, Á. (2012). Contextos, fundamentos e lógicas de construção da economia nacional corporativa. En F. Rosas y Á. Garrido (Eds.), *Corporativismo, fascismos, Estado Novo* (pp. 143–164). Coímbra: Almedina.

Garrido, Á. (2016). *Queremos uma economia nova!: Estado Novo e corporativismo*. Lisboa: Temas e Debates.

Garrido, Á. (2024). O planeamento económico no Estado Novo: realidade espúria ou um dispositivo de política económica desenvolvimentista? En J. Reis y A. Drago (Eds.), *O regresso do planeamento - Percursos e perspetivas sobre planeamento público em Portugal* (pp. 127-156). Lisboa: Actual.

Giraldes, M. d. R. (1984). Contributos para a análise da experiência de planeamento do sector da saúde. En M. Silva (Ed.), *O planeamento económico em Portugal: lições da experiência* (pp. 135–170). Lisboa: Colecção Nova Universidade. Livraria Sá da Costa.

Gonçalves, C. M. (2006). *Emergência e consolidação dos economistas em Portugal*. Oporto: Afrontamento.

González, M. J. (1978). Los economistas en el preludio de la planificación indicativa. *Investigaciones económicas*, (6), 121–156.

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

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

González-Fernández, Á. (2016). Los proyectos de renovación autoritaria, tecnocrática, en tiempos de la dictadura tardía: Marcello Caetano y Laureano López Rodó. *Historia del Presente*, (28), 9–20.

González Madrid, D. A. y Ortiz Heras, M. (2018). El franquismo y la construcción del Estado de Bienestar en España: la protección social del Estado (1939-1986). *Pasado y Memoria: Revista de Historia Contemporánea*, (17), 361–388.

Gruson, C. (1965). Planeamento económico e investigações sociológicas. *Análise Social, III*(9-10), 93–102.

Guedes Lebre, F., Nascimento, U. y Moreira, V. (1953). Algumas considerações a propósito do plano de fomento. *Revista de Economia, VI*(I), 1–24.

Guirao, F. (2021). *The European Rescue of the Franco Regime, 1950-1975*. Oxford: Oxford University Press.

Hagen, E. E. (coord.) (1965). *Planeación del desarrollo económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Hagen, E. E. (1968). *La teoría económica del desarrollo*. Buenos Aires: Amorrortu.

Hayek, F. A. (1944). *The Road to Serfdom*. Londres: Routledge Press.

Henriques, F. (2022). *Indústria, comércio externo e intervenção pública: as conservas de peixe no Estado Novo (1927-1972)*. Tesis doctoral: Universidade de Lisboa – Instituto de Ciências Sociais.

Higgins, B. (1970). *Desarrollo económico. Principios, problemas, políticas (I)*. Madrid: Gredos.

Hilhorts, M. J. (1971). La teoría del desarrollo regional: un ensayo de síntesis. *De Economía: Revista de Estudios Económicos-Sociales*, (116), 13–30.

Hispán Iglesias de Ussel, P. (2006). *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969. Proyectos, conflictos y luchas por el poder*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Hobsbawm, E. (2011). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.

Hofmann, A. C. (2018). 1959 El Plan de Estabilización. En X. M. Núñez Seixas (ed.), *Historia mundial de España*. Barcelona: Destino.

Hofmann, A. C. (2023). *Una modernidad autoritaria: el desarrollismo en la España de Franco (1956-1973)*. Valencia: Universitat de València.

Información Comercial Española, ICE: Revista de economía (1961). Criterios sobre el desarrollo económico de España. (331), 95–104.

Información Comercial Española, ICE: Revista de economía (1962). Esperanzas e inquietudes ante la planificación española. (343), 111–120.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Iparraguirre, D. y Santacoloma, J. F. (1974). Presentación. *Boletín de Estudios Económicos, XXIX*(92), 285–286.

Jewkes, J. (1948). *Ordeal by Planning*. Londres: Macmillan.

Jiménez, J. C. (2019). *Franco y Salazar. La respuesta dictatorial a los desafíos de un mundo en cambio. 1936-1968*. Madrid: Sílex.

Judt, T. (2020). *Pós-guerra – História da Europa desde 1945*. Lisboa: Edições 70.

Lains, P. (1994). O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990. *Análise Social, XXIX*(128), 923–958.

Lanero Táboas, D. (2016). Del fascismo agrario a los planos de fomento: una aproximación a la política agraria del Estado Novo portugués (1933-1974). En N. M. Girbal-Blacha, M. I. López Ortiz y Mendonça, S. R. d. (Eds.), *Agro y política a uno y otro lado del Atlántico. Franquismo, salazarismo, varguismo y peronismo* (pp. 55–76). Buenos Aires: Imago Mundi.

Leal, A. C. (1957). Observações acerca do «Central planning bureau» holandês. *Revista de Economia, X*(II), 74–78.

Leal, A. C. (1958). Requisitos para uma política de desenvolvimento económico. *Revista de Economia, XI*(II), 45–58.

Leitão, N. A. (2007). *Estado Novo, democracia e Europa: 1947-1986*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Lewis, W. A. (1963). *Teoría del desarrollo económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Lobo, M. M. (1965). Presupuestos para una hipótesis de división regional en España. *De Economía: Revista de Estudios Económicos-Sociales,* (86), 377–388.

Lopes, J. d. S. (1996). Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE). En F. Rosas y J. M. B. d. Brito (Eds.), *Dicionário de História do Estado Novo, vol. II* (pp. 706–708). Lisboa: Círculo de Leitores.

Lopes, J. d. S. (2004). *A economia portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva.

López Muñoz, A. (1971). *Capitalismo español: una etapa decisiva (notas sobre la economía española, 1965-1970)*. Algorta: Zero.

López Muñoz, A. y García Delgado, J. L. (1968). *Crecimiento y crisis del capitalismo español*. Madrid: Edicusa.

López Rodó, L. (1963). Objetivo y estructura del plan de desarrollo económico. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, (355), 81–89.

López Rodó, L. (1992). *Memorias III: el principio del fin*. Barcelona: Plaza & Janés.

Loufty, A. (1964). *La planification de l´économie: la technique élevée à la suprême puissance: la planification de l´économie*. Ginebra: Droz.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Lucena, M. d. (1976). *A evolução do sistema corporativo português*. Lisboa: Perspectivas & Realidades.

Maluquer de Motes, J. (2014). *La economía española en perspectiva histórica. Siglos XVIII-XXI*. Barcelona: Pasado y Presente.

Maluquer de Motes, J. (2021). *España en la economía mundial. Series largas para la economía española (1850-2015)*. Madrid: Repositorio institucional del Banco de España.

Marques, A. (1980). *La politique économique portugaise dans la période de la dictature (1926-1974). Analyse de trois stratégies de l'état*. Tesis doctoral: Université des Sciences Sociales - Grenoble II.

Marques, A. (1988). *Política económica e desenvolvimento em Portugal (1926-1959): as duas estratégias do Estado Novo no período de isolamento nacional*. Lisboa: Livros Horizonte.

Marrama, V. (1964). Desarrollo económico: conceptos, estrategias, planes. *Revista de economía política*, (37), 161–181.

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

Martínez-Cortiña, R. (1970). Experiencias de desarrollo regional. *Anales de Economía*, (5-8), 77–96.

Matés Barco, J. M. (2006). La economía durante el franquismo: la etapa del desarrollo (1960-1974). En A. González Enciso y J. M. Matés Barco (Eds.), *Historia económica de España* (pp. 745–777). Barcelona: Ariel.

Mateus, A. M. (2013). *Economia portuguesa: evolução no contexto internacional (1910-2013)*. Cascais: Principia.

Meade, J. E. (1971). *The Controlled Economy*. Londres: George Allen & Unwin.

Meier, G. M. y Baldwin, R. E. (1964). *Desarrollo económico. Teoría. Historia. Política*. Madrid: Aguilar.

Meier, G. M. y Seers, D. (1986). *Pioneros del desarrollo*. Madrid: Tecnos.

Mendes, J. A. (1996). Portugal agrícola ou industrial? Contornos de uma polémica e suas repercussões no desenvolvimento (sécs. XIX-XX). *Revista de História das Ideias*, (18), 187–230.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (1974). *Memoria sobre la ejecución del III plan de desarrollo, bienio 1972-1973*. Madrid: Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (1975). *Memoria sobre la ejecución del III plan de desarrollo, 1974*. Madrid: Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (1976). *Memoria sobre la ejecución del III plan de desarrollo, 1975*. Madrid: Ministerio de Planificación del Desarrollo.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Miranda, S. d. (1987). Crise económica, industrialização e autarcia na década de 30. *O Estado Novo: das origens ao fim da autarcia, 1926-1959, vol. I* (pp. 249–257). Lisboa: Fragmentos.

Mothré, M. D. (1993). Los cambios agrarios en España y Portugal de 1940 a la actualidad: una breve comparación. En A. Gil Olcina y A. Morales Gil (Eds.), *Medio siglo de cambios agrarios en España* (pp. 65–84). Alicante: Diputación Provincial de Alicante.

Moura, F. P. d. (1956). Estagnação ou crescimento da economia portuguesa? *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*, (26), 119–189.

Moura, F. P. d. (1969). *Por onde vai a economia portuguesa?* Lisboa: Dom Quixote.

Moura, J. (1996). *O planeamento do desenvolvimento. Análise crítica da experiência portuguesa*. Lisboa: Centro de Informação Científica e Técnica.

Murteira, A. (1984). A experiência de planeamento industrial. En M. Silva (Ed.), *O planeamento económico em Portugal: lições da experiência* (pp. 81–108). Lisboa: Colecção Nova Universidade. Livraria Sá da Costa.

Murteira, M. (1963). O IV plano francês: uma experiência de planeamento indicativo. *Análise Social, I*(2), 306–309.

Murteira, M. (1964). O desenvolvimento industrial português e a evolução do sistema económico. *Análise Social, II*(7-8), 483–497.

Nadal, J. (2003). *Atlas de la industrialización española*. Barcelona: Crítica-FBBVA.

Naredo, J. M. (2004). *La evolución de la agricultura en España (1940-2000)*. Granada: Universidad de Granada.

Neves, J. L. C. d. (1994). O crescimento económico português no pós-guerra: um quadro global. *Análise Social, XXIX*(128), 1005–1034.

Neves, V. (2022). Manuela Silva: uma abordagem humanista da economia em Portugal. En V. Neves (Ed.), *Ideias vivas. O debate económico em Portugal* (pp. 177–212). Coímbra: Almedina.

Nunes, A. B. (2002). Controlo e regulação na economia portuguesa (1945-1973). *Boletim de Ciências Económicas*, (45-A), 21–64.

Nunes, A. B. y Brito, J. M. B. d. (1992). Política económica, industrialização e crescimento. En F. Rosas (Ed.), *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)* (pp. 306–351). Lisboa: Presença.

Nunes, A. B. y Valério, N. (1983). A Lei de Reconstituição Económica e a sua execução: um exemplo dos projectos e realizações da política económica do Estado Novo. *Estudos de Economia, 3*(3), 331–360.

Okun, B. y Richardson, R. W. (1964a). *Estudios sobre desarrollo económico*. Bilbao: Deusto.

Okun, B. y Richardson, R. W. (1964b). Desarrollo económico: conceptos y significado. En B. Okun y R. W. Richardson (Eds.), *Estudios sobre desarrollo económico* (pp. 275–282). Bilbao: Deusto.

USC UNIVERSIDADE

Palma, N. y Reis, J. (2021). Can autocracy promote literacy? Evidence from a cultural alignment success story. *Journal of Economic Behavior & Organization,* (186), 412–436.

Paniagua, F. J. (1975). Antecedentes históricos de la planificación en España. *Cuadernos de Economía, 3*(8), 426–449.

Paniagua, F. J. (1977). *La ordenación del capitalismo avanzado en España: 1957-1963*. Barcelona: Anagrama.

Pereira, J. M. (2005). *Para a História da Indústria em Portugal 1941-1965. Adubos azotados e siderurgia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Pereira, R. d. S. (1952). Perspectivas da planificação económica. *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*, (12), 300–324.

Pereira, R. d. S. (1953). Perspectivas da planificação económica. *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*, (13), 42–68.

Pereira, R. d. S. (1954). A planificação e os sistemas económicos. *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*, (19), 226–236.

Pereira, V. (2012). A economia do império e os planos de fomento. En M. B. Jerónimo (Ed.), *O império colonial em questão (sécs. XIX-XX). Poderes, saberes e instituições* (pp. 251-285). Lisboa: Edições 70.

Pérez-Bustamante, R. (1997). *Historia de la Unión Europea*. Madrid: Dykinson.

Pescatore, G. (1965). Plan español y experiencias italianas sobre desarrollo económico y social. *De Economía: Revista de Estudios Económicos-Sociales*, (86), 13–22.

Pintado, X. (1958). O esforço de desenvolvimento económico em Portugal e nos países da Europa meridional. *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*, (33), 7–72.

Pintado, X. (1966). Industrialização e desenvolvimento económico. *Economia e Sociologia. Estudos eborenses*, (3), 75–94.

Pinto, A. C. (2001). *O fim do império português. A cena internacional, a guerra colonial, e a descolonização, 1961-1975*. Lisboa: Livros Horizonte.

Pinto, A. C. (2019). A busca da democracia, 1960-2000. En A. C. Pinto y N. G. Monteiro (Eds.), *História política contemporânea: Portugal 1808-2000* (pp. 267–306). Lisboa: Objectiva.

Pinto, A. C. y Martinho, F. P. (2016). *A vaga corporativa: corporativismo e ditaduras na Europa e na América Latina*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Pires Jiménez, L. E. (1999). *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*. Tesis doctoral: Universidad Complutense de Madrid.

Poveda, R. (1975). Política monetaria y financiera. En L. Gámir (Ed.), *Política económica de España* (pp. 33–76). Madrid: Guadiana.

Prados de la Escosura, L. (2003). *El progreso económico de España (1850-2000)*. Bilbao: Fundación BBVA.

Presidência do Conselho (1953). *Plano de fomento para 1953-1958*. Lisboa: Ministérios da Economia e do Ultramar.

Presidência do Conselho (1959a). *Plano de fomento para 1959-1964*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Presidência do Conselho (1959b). *Relatório final da execução do I Plano de Fomento, 1953-1958*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Presidência do Conselho (1964a). *Plano intercalar de fomento para 1965-1967. Vol. 1*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Presidência do Conselho (1964b). *Plano intercalar de fomento para 1965-1967. Vol. 2*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Presidência do Conselho (1968a). *III plano de fomento para 1968-1973. Vol. 1*. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa.

Presidência do Conselho (1968b). *III plano de fomento para 1968-1973. Vol. 2*. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa.

Presidência do Conselho (1968c). *III plano de fomento para 1968-1973. Vol. 3*. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa.

Presidência do Conselho (1968d). *III plano de fomento para 1968-1973. Vol. 4*. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa.

Presidência do Conselho (1968e). *Relatório de execução do II plano de fomento (1959-1964). Metrópole*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Puig, N. y Álvaro-Moya, A. (2004). La guerra fría y los empresarios españoles: la articulación de los intereses económicos de Estados Unidos en España, 1950-1975. *Revista de Historia Económica, 22*(2), 387–424.

Quiroga Valle, G. (2022). *Energía y política: una historia del petróleo en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Ramos, R. (Ed.). (2017). *História de Portugal*. Lisboa: A Esfera dos Livros.

Ramos Gorostiza, J. L. y Pires Jiménez, L. E. (2009). Los economistas españoles ante la planificación indicativa del desarrollismo. En J. De la Torre y M. García-Zúñiga (Eds.), *Entre el mercado y el Estado: los planes de desarrollo durante el franquismo* (pp. 27–60). Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

Reis, B. C. (2019). Olhando para dentro – 1930-1960. En A. C. Pinto y N. G. Monteiro (Eds.), *História política contemporânea: Portugal 1808-2000* (pp. 213–266). Lisboa: Objectiva.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Reis, J. (2018). *A economia portuguesa – Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coímbra: Almedina.

Reis, J. (2019). A primeira industrialização "moderna": a economia política de uma indústria sem economia nem país (1960-1974). En A. Cunha, C. Rodrigues e I. Veiga (Eds.), *Economia e história. Estudos em homenagem a José Maria Brandão de Brito* (pp. 91–114). Lisboa: Colibri.

Ribeiro, J. J. T. (1961). Capitalismo e socialismo em um mundo só. *Boletim de Ciências Económicas*, (8), 1–18.

Richardson, H. W. (1976). *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Madrid: Alianza.

Rocha, E. (1977). Portugal, anos 60: crescimento económico acelerado e papel das relações com as colónias. *Análise Social, XIII*(51), 593–617.

Rodrigues, C. F., Mendes, J. M. Z. y Alves, M. B. (2022). *O legado de Manuela Silva – Um desafio para o futuro*. Coímbra: Almedina.

Rodrigues, M. F. y Mendes, J. M. A. (1999). *História da indústria portuguesa: da Idade Média aos nossos dias*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

Rodríguez Sahagún, A. (1955). Portugal, economía subdesarrollada y el plan de fomento. *Boletín de Estudios Económicos, 10*(36), 45–67.

Rollo, F. (1994). *Portugal e o Plano Marshall: da rejeição à solicitação da ajuda financeira norte-americana (1947-1952)*. Lisboa: Estampa.

Rollo, M. F. (2007a). *Portugal e a reconstrução económica do pós-guerra. O Plano Marshall e a economia portuguesa dos anos 50*. Lisboa: Instituto Diplomático.

Rollo, M. F. (2007b). Sob o signo da modernização industrial e da internacionalização: Os Congressos dos Industriais e dos Economistas em 1957 (II). *Ingenium,* (102), 89–91.

Rollo, M. F. y Brito, J. M. B. d. (1996). Indústria/industrialização. En F. Rosas y J. M. B. d. Brito (Eds.), *Dicionário de História do Estado Novo, vol. I* (pp. 460–480). Lisboa: Bertrand.

Ros Hombravella, J. (1979). *Política económica española, (1959-1973)*. Barcelona: Blume.

Rosas, F. (1994). O Estado Novo (1926-1974). En J. Mattoso (Ed.), *História de Portugal*. Lisboa: Estampa.

Rosas, F. (2000a). *Salazarismo e fomento económico (1928-1948). O primado do político na história económica do Estado Novo*. Lisboa: Notícias.

Rosas, F. (2000b). A ofensiva industrialista de Ferreira Dias e a resistência da "grei agrária" (1941-1945). En F. Rosas, *Salazarismo e fomento económico (1928-1948). O primado do político na história económica do Estado Novo* (pp. 87–122). Lisboa: Notícias.

Rosas, F. (2012). O corporativismo enquanto regime. En Á. Garrido y F. Rosas (Eds.), *Corporativismo, fascismos, Estado Novo* (pp. 17–47). Coímbra: Almedina.

Rosas, F. y Rollo, M. F. (Eds.). (2011). *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Tinta da China.

Salazar, A. d. O. (1955). *Salazar. Antologia: discursos, notas, relatórios, teses, artigos e entrevistas*. Lisboa: Vanguarda.

Salgueiro, J. (1968). O III plano de fomento: objectivos e condições gerais de realização. *Economia e Sociologia. Estudos eborenses*, (5), 19–46.

Salgueiro, J. (1970). Problemas e perspectivas do planeamento económico-social português. *Economia e Sociologia. Estudos eborenses*, (9-10), 7–15.

Sampedro, J. L. (1975). El plan de desarrollo español en su marco social. En J. Ros Hombravella (Ed.), *Trece economistas españoles ante la economía española* (pp. 105–116). Barcelona: Oikos-Tau.

Sánchez Sánchez, E. M. (2006). *Rumbo al sur: Francia y la España del desarrollo, 1958-1969*. Madrid: CSIC.

Sanz Lafuente, G. (2009). Mercados de trabajo y emigración en los planes de desarrollo. En J. De la Torre y M. García Zúñiga (Eds.), *Entre el mercado y el Estado: los planes de desarrollo durante el franquismo* (pp. 147–176). Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

Sessão inaugural dos centros de estudo. (1945). *Revista do Centro de Estudos Económicos*, (1), 11–20.

Silva, M. (1965). Para um planeamento social. *Análise Social, III*(11), 279–294.

Silva, M. (1973). Análise sistémica, modelização social e planificação. *Análise Social, X*(38), 229–268.

Sousa, A. d. (1961). O IV plano quadrienal francês. *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*, (47), 413–422.

Sousa, A. d. (1995). Os anos 60 da nossa economia. *Análise Social, XXX*(133), 613–630.

Steil, B. (2018). *The Marshall Plan: Dawn of the Cold War*. Nueva York: Simon & Schuster.

Sureda Carrión, J. L. (1963). Política de desarrollo. En E. Fuentes Quintana (Ed.), *El desarrollo económico de España: juicio crítico del Informe del Banco Mundial* (pp. 37–44). Madrid: Revista de Occidente.

Tamames, R. (1968). *España ante un segundo plan de desarrollo*. Barcelona: Nova Terra.

Tamames, R. (1974). Volumen III: Renta, instituciones y desarrollo. *Estructura económica de España* (7ª ed.). Madrid: Guadiana.

Tinbergen, J. (1963). Possibilidades de planificação na Comunidade Económica Europeia. *Revista de Economia, XV*(8), 235–239.

Tinbergen, J. (1967). *Planificación del desarrollo*. Madrid: Ediciones Guadarrama.

Tinbergen, J. (1968). *Planificación central*. Madrid: Aguilar.

USC DE COMPOSTELA

Ullastres, A. (1961). El desarrollo económico y su planteamiento en España. *Arbor*, (189-190), VII–XXXVII.

Valério, N. (Coord.) (2001). *Estatísticas históricas portuguesas*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Vallejo Pousada, R. (2022). *Historia del turismo en España, 1928-1962: economía, política y administración turística*. Madrid: Sílex.

Varela Parache, F. (2012). El Informe del Banco Mundial de 1962 y la economía española. *Cuadernos de información económica*, (227), 177–182.

Varela Parache, F. y Varela Parache, M. (2003). La presencia de España en las instituciones económicas internacionales. *Información Comercial Española, ICE: Revista De Economía*, (811), 81–95.

Velarde, J. (1963). Política de desarrollo. Aspectos generales. En E. Fuentes Quintana (Ed.), *El desarrollo económico de España: juicio crítico del Informe del Banco Mundial* (pp. 17–25). Madrid: Revista de Occidente.

Viñambres, C. (1965). Orígenes europeos de la planificación económica. *De Economía: Revista de Estudios Económicos-Sociales*, (86), 23–36.

Viñao Frago, A. (2014). La educación en el franquismo (1936-1975). *Educar em Revista*, (51), 19–35.

Waterston, A. (1966). Administración pública ¿para qué?: una consideración pragmática. *Anales de Economía,* (14), 161–180.

Waterston, A. (1969). *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Waterston, A. (1971). Un enfoque operativo de la planificación del desarrollo. *Revista española de economía,* (1), 127–161.

Wee, H. V. d. (1986). *Prosperidad y crisis: reconstrucción, crecimiento y cambio 1945-1980*. Barcelona: Crítica.

Zaratiegui, J. M. (2018). *Del rosa al amarillo: el plan de estabilización español (1959)*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

Zaratiegui, J. M. (2019). *Bienvenido, Míster Marshall. Los planes de desarrollo (1964-1973)*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

La tesis analiza, desde una perspectiva comparada, las características que la planificación indicativa tuvo en los países ibéricos durante el tercer cuarto del siglo XX. Para ello, se rastrean los antecedentes inmediatos que permiten comprender la apuesta por dicha opción en el Portugal de Salazar y la España de Franco. A continuación, se examina el contenido de los planes de fomento portugueses y los planes de desarrollo españoles. Finalmente, se acomete una exploración que, adoptando una óptica sectorial, juzga los resultados financieros de los programas económicos considerados.