

La política regional en el primer franquismo, los Planes Provinciales de ordenación económica y social

● M.^a ÁNGELES SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ
Universidad de Granada

Introducción

En 1946, terminada la Segunda Guerra Mundial, la Presidencia del Gobierno español creó la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social. A partir de la creación de esta Secretaría se inició en España una política de ordenación económica y social para aumentar el nivel de vida y la renta por habitante. Esta política fue desarrollada en dos ámbitos diferentes: el nacional y el provincial. En el ámbito nacional dio lugar a los Planes de Producción Nacional y a los Planes de Ordenación Urbana y Sanitaria, y en el ámbito provincial se pretendía la puesta en práctica de unos planes provinciales, en armonía con los objetivos y ejecución de los planes nacionales, en los cuales se ponía un énfasis especial en el aprovechamiento de los recursos naturales de cada provincia como motor para su desarrollo económico y social.

En este trabajo se estudia la política de ordenación económica y social en el ámbito provincial, prácticamente desconocida hasta ahora, al objeto de analizar la política de desarrollo regional de España en el primer franquismo. Concretamente, se identifican los instrumentos de desarrollo regional diseñados en los cuarenta que, si bien no llegaron a ser puestos en práctica, fueron los antecedentes inmediatos del Plan Badajoz de 1952 y del Plan Jaén de 1953. Dentro de esos instrumentos, se examina más detenidamente el Programa de Necesidades provinciales de 1948, ya que éste fue el estudio de ordenación más completo realizado de modo sistemático en todas las provincias españolas.

Previamente es necesario el repaso de las características del modelo de política económica del primer franquismo, así como de la principal estrategia de desarrollo económico del periodo: la industrialización. Más específicamente, se analiza la interpretación realizada por los responsables económicos y políticos de las teorías y modelos económicos más influyentes en la política económica, clave para el estudio de la política de desarrollo regional.

Presupuestos ideológicos y analíticos de la política regional

Los objetivos de la política económica nacional del primer franquismo eran recuperar la producción industrial y agraria, disminuir el paro agrícola de amplias zonas de España y aumentar el nivel de renta por habitante. La particular interpretación que de las teorías keynesiana y clásica realizaron los responsables económicos para justificar la presencia del Estado en todos los sectores económicos, desembocaron en un modelo de política económica caracterizado por el dirigismo económico, el intervencionismo en el mercado y la autarquía económica. Asimismo, la industrialización del país se constituyó en la principal vía de desarrollo económico. Estos cuatro aspectos se estudian seguidamente.

Dirigismo económico

Según se recogía en una ponencia del Consejo Económico Sindical¹ sobre las directrices de la política económica agraria de España con gran influencia del pensamiento de Paris Eguilaz², en la situación económico social de España no era posible seguir los planteamientos de la teoría clásica, que daba origen al sistema de «libertad económica o economía liberal». El motivo era que en la economía española no se cumplían los supuestos de la teoría clásica (perfecta movilidad y pleno empleo de los factores productivos). Por el contrario, existían fuertes restricciones a la movilidad de los trabajadores y de capital, y el desempleo era un grave problema en amplias zonas agrícolas del país³. De ahí que se optara por

1. Consejo Económico Sindical (1951), p. 343. El Consejo Económico Sindical fue creado dentro de la Delegación Nacional de Sindicatos por el Decreto de 12 de febrero de 1944. Estaba integrado por representantes del Gobierno y de la jerarquía sindical, y sus funciones de tipo económico consistían en participar en la elaboración de medidas de política económica, sobre todo, referentes a precios y salarios.

2. Paris Eguilaz tuvo una gran influencia en la inspiración de la política económica del momento, ya que trabajó primero como consejero en el Consejo de Economía Nacional y, posteriormente, a partir de 1945 desempeñó el cargo de Secretario General de dicho Consejo. Especialmente influyente fue su trabajo *Un Nuevo Orden Económico*, publicado en 1941, en el que criticaba política y moralmente el liberalismo económico, y con el que pretendía aportar medidas de política económica capaces de reducir el desempleo de acuerdo al nuevo orden político de postguerra.

3. El *Anuario Estadístico de España de 1950* (INE) recogía la evolución del paro involuntario español desde 1935 hasta 1949. En ese periodo, el paro agrícola ocupó el primer lugar, representando

el dirigismo económico que, paradójicamente, se justificaba no sólo por la teoría keynesiana sino también por la teoría clásica⁴.

Sobre la base de que el Estado conduciría a la economía hacia unos objetivos determinados, esto es, el dirigismo económico, se puso énfasis en la ordenación económica y social como medio de intervención para modificar las realidades estructurales de acuerdo a un plan coordinado. Esta ordenación económica, en el marco de una economía dirigida, conseguiría acabar con el desempleo. Se recogió la novedad que representaba el planteamiento de Keynes respecto a las teorías anteriores y se identificó el paro existente como paro keynesiano, es decir, debido a la falta de demanda efectiva. Así, cuando la inversión corriente fuera demasiado baja para conducir a la plena ocupación, el Estado podía intervenir en la economía mediante el gasto público, propiciando un aumento neto de la demanda efectiva. En definitiva, el Estado posibilitaría la plena ocupación de todos los recursos productivos⁵.

en 1948 el 34,8 por 100 del paro total nacional, seguido del paro en la construcción con el 22,8 por 100.

4. Paris Eguilaz (1941), pp. 9-10, al explicar el significado y alcance de un nuevo orden económico, afirmaba que *«es un error muy generalizado el considerar opuestos los términos economía liberal y economía dirigida y creer que el primero significa un orden espontáneo y libre, mientras que en el segundo se impone coactivamente una dirección. El llamado liberalismo económico, en la práctica no es ningún sistema en el que se desarrollen las relaciones económicas entre unos y otros individuos y entre unas y otras naciones en forma automática y dentro de una completa libertad, sino que como sucede en todo orden económico existe en él una dirección coactiva. Los que en este sistema dirigen la economía, tanto en el interior como en el aspecto internacional, son los grupos financieros que dominan el mercado nacional y el mundial, utilizando como instrumento jurídico el contrato privado y las instituciones que de él se derivan, sociedades anónimas, consorcios, etc., a través de las cuales y teniendo a su servicio el poder de sus respectivos Estados, imponen en los mercados la ley del más fuerte»*.

Es decir, en un primer momento se criticó el liberalismo económico por ser un modelo en el que la economía también está dirigida, pero por los grupos financieros en función de sus propios intereses. Mientras que en el modelo de «economía dirigida», identificada erróneamente con la teoría keynesiana, el Estado puede conducir a la economía hacia unos objetivos determinados.

Años más tarde, suavizándose sensiblemente las críticas a «la economía liberal», se recogía en Consejo Económico Sindical (1951), p. 342: *«el dilema que se plantea entre la economía liberal y la economía dirigida no es tal porque la economía liberal, basada en la teoría clásica, y la economía dirigida, basada en la Teoría General de Keynes, no son opuestas, sino más bien paralelas y únicamente se diferencian en la validez y vigencia de los supuestos previos, en los que cada una de ambas teorías económicas están basadas»*.

5. Estos planteamientos se reflejaban en Consejo Económico Sindical (1951), p. 344: *«Al Estado corresponde asegurar un máximo nivel de ocupación a las fuerzas productivas del país, de forma tal, que todo aquél que quiera trabajar pueda encontrar, dentro de su patria, la forma de satisfacer lo que es necesidad, deber y derecho para todos; para ello se exige una coordinación de las diferentes actividades económicas de la nación mediante una planificación de todos los recursos, con una dirección y ordenación, en algunos casos incluso coactiva, en razón del supremo interés nacional, bien adaptando la estructura económica del consumo a la estructura productiva o bien la productiva a la del consumo»*. Y a modo de conclusión se recogía: *«la ordenación y dirección económica es necesaria mientras no se den los supuestos de libre movilidad de recursos y pleno empleo para la vigencia de la teoría económica clásica o economía liberal. Conseguidos estos supuestos, la economía, libre de ordenación, e incluso de dirección, puede seguir por sí sola siempre que se pueda prever que con ella la ocupación o nivel de empleo no sólo no descenderá, sino que podrá también absorber los excedentes que anualmente arroje el incremento de población»*.

Intervencionismo en el mercado

El dirigismo económico reflejaba una gran desconfianza en el mecanismo de mercado como vía para alcanzar una situación económica óptima, entendida ésta como máxima producción a la vez que máxima rentabilidad, por lo que quedaba justificada la intervención en la fijación de precios y en la orientación de la producción.

La intervención en la fijación de precios consistió básicamente en limitar su subida para evitar sus efectos perniciosos sobre la economía, justificando dicha intervención sobre la base de la teoría cuantitativa⁶. En cuanto a la orientación de la producción, se puso especial énfasis en el aumento de la producción de bienes agrarios para alcanzar unos niveles mínimos de abastecimiento (de la población y del ganado), además de por la situación de infraconsumo existente en la década de los cuarenta y con vistas a la exportación, por motivos de seguridad⁷. También se concedió una notable primacía al aumento de la producción de materias primas para asegurar el autoabastecimiento y permitir la industrialización del país.

Evidentemente, todas estas interferencias en el mercado no pueden fundamentarse ni en la teoría clásica ni en la keynesiana. Si bien Keynes proponía la intervención del Estado para estabilizar la actividad económica⁸, lo que otorgaba un papel limitado pero importante al sector público y a la política económica, sus propuestas estaban muy lejos de la política intervencionista desarrollada en el primer franquismo que supuso el abandono de los mecanismos de mercado⁹.

6. Consejo Económico Sindical (1951), pp. 339-340.

7. Paris Eguilaz (1941), p. 143, apuntaba la necesidad de producir una cantidad mínima de artículos alimenticios porque «el éxito de la lucha contra el paro y las crisis y la posibilidad de que una nación alcance una independencia económica suficiente para mantener su soberanía y libertad política, depende en primer término de que la producción nacional de artículos alimenticios alcance a cubrir las necesidades del total de la población».

Sobre la misma cuestión, en Consejo Económico Sindical (1951), p. 331, puede leerse: «La realidad manda no dejando lugar a dudas. Vivimos en un mundo pleno de desconfianzas, egoísmos y ambiciones desatadas que estremecen hasta las raíces el mecanismo económico mundial, de tal manera que surge para cualquier país una necesidad esencial y vital, como es la obtención de aquellos productos que en su mínima expresión son necesarios para el simple subsistir de la población humana y ganadera. Se trata de responder al más elemental instinto de conservación».

8. Keynes elaboró la Teoría General en un contexto económico de depresión como vía de recuperación económica, momento en el que era necesaria una inversión pública vigorosa que generara efectos positivos sobre la producción y el empleo, ya que en ese contexto era improbable que la empresa privada emprendiera las inversiones en cuantía suficiente. Sólo en estas circunstancias Keynes defendía que el primer paso debería ser emprendido por el sector público. Fuentes Quintana (1983), pp. 288-290.

9. Como analizaba Almenar (1983), p. 104, el trabajo de Paris Eguilaz (1941), que como se ha señalado alcanzó una notable difusión en los cuarenta, se presta a equívocos en la interpretación de los principios keynesianos. De hecho, Almenar sostenía que la influencia efectiva del análisis de Keynes sobre Paris Eguilaz puede considerarse prácticamente nula, entre otras razones porque la política económica diseñada por Keynes era inseparable de un sistema de democracia política.

Autarquía económica

Se criticaba la economía liberal por su incapacidad para hacer frente a las crisis periódicas, ya que al proponer el libre cambio propicia la transmisión de las oscilaciones de una economía a otra, defendiendo, por tanto, la autarquía. Así, la política comercial se planteó en términos proteccionistas, minimizando los intercambios con el exterior con una política de sustitución de importaciones por razones de seguridad nacional y para luchar contra el paro¹⁰.

En el marco de esta orientación autárquica, resulta paradójico comprobar las justificaciones teóricas argumentadas, totalmente dispares, para la producción industrial y para la producción agraria. La producción industrial estuvo dirigida al mercado interior para alcanzar la autosuficiencia industrial del país, llevando al límite la sustitución de importaciones, rechazándose, así, las ventajas de la división internacional del trabajo postulada por los autores clásicos¹¹. En cambio, en lo referente a la producción agraria, si bien se necesitaba producir una cantidad mínima de productos alimenticios para cubrir las necesidades de abastecimiento del país y por motivos de seguridad, como ya se indicó, se insistía en la gran importancia que para la economía nacional tenían las exportaciones de productos agrícolas como principal fuente de divisas que permitieran financiar las importaciones de productos industriales necesarios. Y, precisamente, se justificaba el fomento de esas exportaciones en virtud de la ventaja relativa de España sobre la base de la división internacional del trabajo¹².

La industrialización como estrategia de desarrollo económico

En el primer franquismo, siguiendo el modelo de otros países más desarrollados, la industrialización se convirtió en el arquetipo del desarrollo económico. El libro *Un problema nacional. La industrialización necesaria* (1943) de Antonio Robert contribuyó notablemente a difundir entre los responsables económicos del país los efectos beneficiosos de la industrialización¹³. Concretamente, Robert¹⁴ se refería al «proceso de racionalización de la economía española» como el proceso por el que la industria absorbería la mano de obra sobrante en el campo, atacando el problema de raíz, esto es, la insuficiencia productiva nacional¹⁵.

10. Paris Eguilaz (1941), pp. 137-138.

11. Consejo Económico Sindical (1951), p. 328.

12. Consejo Económico Sindical (1951), p. 276.

13. Antonio Robert junto con Higinio Paris Eguilaz fueron dos autores muy influyentes en la política económica del primer franquismo. Robert trabajó primero como ingeniero jefe de Estudios de Planeamiento en la Dirección General de Industria del Ministerio de Industria y Comercio, y posteriormente llegó a ser Director General de Industria. González (1976).

14. Robert (1943), pp. 201-202.

15. Años más tarde, se publicaron modelos de desarrollo económico con propuestas muy parecidas a las de Robert, entre ellos, el más conocido es el de Lewis (1954).

De Figueroa¹⁶ aportó la base teórica que avala el proceso de industrialización, que Robert no había terminado de explicar satisfactoriamente. Al ser la renta por habitante en la industria mayor que en la agricultura, se produciría un éxodo del campo a la ciudad, absorbiendo la nueva actividad industrial el paro existente en el sector primario, incluso los sucesivos excedentes demográficos. Simultáneamente, para que la renta per cápita en el sector primario no se viera mermada respecto a la obtenida en el sector secundario, la población campesina debería reducir su participación relativa.

Así, la industrialización, paradigma del crecimiento económico, aparecía como premisa indispensable de cualquier programa de recuperación económica. En definitiva, se optó en primer lugar por aumentar la renta nacional y después por mejorar la equidad¹⁷.

Para Robert¹⁸, la industrialización, además de necesaria era presuntamente posible en España porque se disponía de carbón y de energía eléctrica, se exportaba hierro y otros metales y se producían materias primas muy variadas «en cantidad proporcionada a las posibles necesidades de la población», dependiendo la intensidad de la industrialización del volumen de reservas de energía. En la localización industrial debería tenerse en cuenta la existencia de materias primas y fuentes de energía, la disponibilidad de potencial de trabajo y la proximidad a medios de transporte¹⁹.

Este planteamiento ingenieril²⁰, unido a la política de comercio exterior de sustitución de importaciones, negando las ventajas de la división internacional del trabajo, ya analizada, propició una política de industrialización fundamentada en la idea de aprovechamiento integral, contraria a la especialización, con la que se pretendía alcanzar la autosuficiencia industrial del país, motivando un especial interés

16. De Figueroa (1949), p. 4.

17. La postura de Robert (1943), p. 90, al respecto era muy clara: «*La elevación de la renta nacional es usimismo condición indispensable para que los planes de obras públicas de toda índole puedan desenvolverse con la máxima amplitud y financiarse sin embarazo. En caso contrario, o sea si perdura la actual insuficiencia económica del país, los ingresos del Estado continuarán siendo bajos y la absorción del ahorro a través de empréstitos lanzados con tal fin, aparte de que puede hacerse difícil, entrañará la detracción de esos capitales de otras inversiones más productivas, contribuyendo a retardar el proceso de racionalización económica. Y análogamente ocurrirá con la construcción de viviendas, empleándose con tal fin capitales y potencial laboral en actividades que acrecientan el bienestar general, pero que no influyen directamente sobre el aumento de productividad nacional. Por el contrario, acrecentando primero ésta será fácil y hacedera la política de obras públicas y de construcciones privadas.*».

18. Robert (1943), pp. 106-107.

19. Robert (1943), pp. 202-203.

20. Los principales profesionales cercanos al poder, en su mayoría ingenieros y/o militares, carecían de formación económica. Por tanto, en sus decisiones sólo se analizaba la viabilidad técnica del proyecto y no la viabilidad económica, de forma que se emprendía si era técnicamente realizable sin tener en cuenta la eficiencia económica y el coste de oportunidad, es decir, los resultados que generarían los recursos invertidos si se destinaban a otros proyectos alternativos. Velasco Murviedro (1984), donde se analiza el protagonismo de los ingenieros cercanos al poder en la política económica del periodo.

por la búsqueda y explotación de los recursos naturales existentes en las diferentes provincias españolas.

Dada la extraordinaria complejidad de los factores que intervenían en el proceso de racionalización económica en España, tales como captación de la financiación necesaria, orientación productiva y localización geográfica de las inversiones en función del interés nacional y vigilancia de las transferencias del potencial laboral del campo a la industria, en opinión de Robert²¹, se requería un mando único. Paris Eguilaz²² era más explícito y afirmaba que, por razones sociales, económicas, militares y políticas, debería intervenir el Estado en la industria, máxime cuando se pretendía realizar una política nacional. La materialización de todas estas ideas fue, como es sabido, el INI, concebido por Suanzes, su fundador, como el principal instrumento del Estado para industrializar el país²³.

La política de ordenación económica y social

Con estos presupuestos, en 1946 se inició la política de ordenación económica y social, desarrollada en dos ámbitos diferentes, el nacional y el provincial, con sus correspondientes planes o instrumentos según recoge el Cuadro 1.

CUADRO 1
LOS PLANES DE ORDENACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Ordenación nacional	Ordenación provincial
Plan Previo	Índice de Peticiones
Plan de Expansión	Programa de Necesidades
	Planes Provinciales

Fuente: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948c).

Los objetivos fundamentales de la Ordenación Nacional consistían en satisfacer las necesidades mínimas de la población y alcanzar la producción de energía y materias primas suficientes para llevar a cabo la industrialización del país en una total autarquía económica²⁴. La justificación de que tales objetivos sólo podrían alcanzarse mediante planes nacionales era la siguiente:

21. Robert (1943), p. 199-202.

22. Paris Eguilaz (1942), pp. 160-165.

23. La historia y la labor realizada por el INI han sido analizadas ampliamente por Martín Aceña y Comín Comín (1991) y Schwartz y González (1978).

24. Más concretamente, los objetivos de la Ordenación Nacional recogidos en Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948c), pp. 3-5, eran:

a) Plan Previo: 1º incrementar la producción de materias primas (carbón, acero, cemento y fertilizantes) y de energía eléctrica; 2º alcanzar una alimentación básica de 2.800 calorías por

«El fin primordial de un plan económico es el aumento del nivel de vida y de renta nacional por habitante. Esto ha de conseguirse en las actuales circunstancias con un incremento en la corriente de bienes y servicios; pero, en el tiempo, la realización de los programas de grandes regadíos, de construcción de viviendas, de nuevas industrias, de nuevas fábricas y de nuevos pueblos, presupone un aumento de materias primas, carbón, hierro, cemento, energía eléctrica, fertilizantes, alimentos, etc., cuyo estudio y realización sólo pueden enfocarse desde una perspectiva nacional. Por todo ello, y por estar hoy frenada la economía española, principalmente por la escasez de materias primas y la falta de rendimiento en la mano de obra, parece necesaria la formación de un Plan Nacional de máxima producción de materias primas que pueda compaginarse con unos Planes Regionales en los que, con una mejor distribución de la producción actual de dichas materias, se alcancen en los plazos previstos, unas realizaciones mínimas que siempre serán muy inferiores a las demandas y a las necesidades de los pueblos»...

«Además, la unidad provincial no puede ser tomada en consideración de una manera exclusiva cuando se trata de problemas de carácter nacional como son las grandes obras agrícolas, eléctricas, hidráulicas, los ferrocarriles, las carreteras y las materias primas, que afectan a toda la Nación y que, por otra parte, son absolutamente necesarias para la ejecución de un Plan provincial. Se impone, por tanto, enfocar, desde una perspectiva nacional, los Planes de materias primas, energía, transportes y grandes regadíos, presentando después, si se quiere a efectos políticos, las obras de estos Planes Nacionales como pertenecientes en el tiempo y en el espacio a la unidad provincial, en unión de otros planes puramente provinciales»²⁵.

El objetivo de la Ordenación Provincial era la satisfacción de las necesidades provinciales y el desarrollo máximo de las posibilidades en armonía con «la marcha general» de los Planes Nacionales²⁶. En definitiva, se trataba de contribuir desde el ámbito local a los objetivos planteados en la Ordenación Nacional, es decir, se intentaba fomentar la redistribución de la actividad productiva en el territorio, pero subordinándola siempre al más elevado nivel de renta nacional. Esto significaba que las inversiones públicas deberían realizarse, prioritariamente, en aquellos proyectos (producción de energía y de materias primas que posibilitaran la industrialización) y en aquellas provincias (las que dispusieran de una gran riqueza de recursos productivos) que en mayor medida contribuyeran al crecimiento de la renta nacional. Este aumento de renta nacional, a su vez, repercutiría en el bienestar provincial elevando el nivel de vida, anulando el paro y aumentando las

habitante y día; y, 3º la recuperación del sistema de transportes (con un plan urgente de ferrocarriles y un plan de transportes marítimos).

b) Plan de Expansión: 1º suficiencia en carbón, siderurgia, cemento, energía eléctrica, productos de regadío, fertilizantes, pesca, transportes y divisas para el Plan; 2º incremento sustancial de carburantes, metales básicos, industrias básicas, cereales, fibras y maderas; 3º extinción progresiva del déficit de viviendas, del déficit escolar y del paro estacional; y, 4º terminación de los distintos Planes de Ordenación Urbana y Sanitaria.

25. Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948c), pp. IV-V. Aunque resulte extensa la transcripción, se ha considerado oportuna su inclusión dado que facilita la comprensión de la relación existente entre la Ordenación Nacional y la Ordenación Provincial, así como de la filosofía con la que fue concebida la planificación regional en la época.

26. Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948c), p. 6.

fuentes de riqueza. En cualquier caso, la realización de los Planes Provinciales se justificaba en los siguientes términos:

«... el efecto social, político y aun económico, desde el punto de vista local, es inmediato, y sobre todo, porque en algunos casos atañen a problemas de suma gravedad que no admiten espera, aunque tal ayuda retrase la realización de los Planes Nacionales; pero bien entendido que sólo en estos casos de extrema urgencia y gravedad podrán anteponerse los Planes Provinciales a los Nacionales»²⁷.

Para contribuir desde el ámbito provincial a los objetivos de la política económica nacional era necesaria una política de ordenación de todos los recursos productivos (especialmente de los recursos naturales) existentes en el país. Por tanto, previamente debía conocerse la situación económica y social, así como el stock de recursos existentes en cada una de las provincias españolas. Esta sería la principal función de la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (SOES) de la Presidencia del Gobierno, creada por Decreto de 21 de enero de 1946, con la siguiente justificación:

«En marcha, desde hace cinco años, los programas de reconstrucción y de resurgimiento y fomento de la riqueza nacional, y en ejecución también planes parciales de reforma social, ha llegado el momento en que, acreditada la capacidad y eficacia de los distintos organismos creados para su resolución, se aborde el problema de la ordenación económico-social de la Nación, coordinando los de las distintas provincias y asegurando la vigilancia de su ejecución en los plazos que como consecuencia de su estudio se establezcan, lo que exige la existencia de un órgano permanente de coordinación de los diferentes Departamentos ministeriales, exclusivamente dedicado a llevar a término a las órdenes directas de la Presidencia del Gobierno, la dirección de la gran obra de elevación y justicia social que el Régimen propugna»²⁸.

En definitiva, la SOES fue concebida como el instrumento de la Presidencia del Gobierno para llevar a cabo, en el marco de una economía dirigida, una acción efectiva de ordenación territorial, económica y social, de los recursos disponibles e inversiones públicas.

La importancia que se concedió a la SOES se refleja en el artículo 6 del Decreto 21 de enero de 1946, ya mencionado, en los siguientes términos:

«A fin de conseguir la máxima eficacia en la labor que a esta Secretaría General se encomienda, todos los Departamentos ministeriales le prestarán la máxima asistencia. Los informes que a la misma interesen y las consultas que formulen serán consideradas siempre con carácter de urgencia y evaluados con la misma diligencia».

27. Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948c), p. V.

28. Decreto 21 de enero de 1946. Secretaría General para la Ordenación Económico-Social. Creación y atribuciones. Boletín Oficial del Estado de 24 de enero de 1946, número 24.

El artículo 3 de este mismo Decreto recogía las misiones encomendadas a la SOES: *a)* estudiar las propuestas de Planes de Ordenación Económico-Social elaboradas por los organismos provinciales, *b)* fijar la prioridad de las obras a realizar teniendo en cuenta la interdependencia entre las diferentes provincias, *c)* elevar al Gobierno para su aprobación el plan general, escalonando su ejecución en programas quinquenales y *d)* realizar un seguimiento de la ejecución de las obras aprobadas.

El responsable de la SOES era el Secretario General para la Ordenación Económico-Social, con categoría administrativa de Director General. La Presidencia del Gobierno nombró para este puesto a Gabriel Arias Salgado y de Cubas el 26 de enero de 1946. La plantilla de dicha Secretaría estaba integrada por personal de los distintos Departamentos ministeriales, designados también por la Presidencia del Gobierno.

Para que la SOES pudiera desarrollar su trabajo, se crearon las Juntas Provinciales de Ordenación Económico-Social, presididas siempre por el Gobernador Civil y Jefe provincial del Movimiento, e integradas por el Presidente de la Diputación Provincial (que actuaba como vicepresidente de las Juntas), y por representantes y técnicos de la Organización Sindical y de otras instituciones como las Confederaciones Hidrográficas. Su objetivo era la realización del trabajo de campo de recogida de información y valoración, así como la elaboración de los ficheros de necesidades, de los cuestionarios sobre patrimonios y huertos familiares²⁹, de los presupuestos, etc.

La creación de estas Juntas Provinciales se sustentó sobre la base de que los más cualificados para determinar la situación, las necesidades y las posibilidades de desarrollo futuro de la provincia eran quienes, por estar geográficamente más cerca del problema, se les suponía un mejor conocimiento de la realidad. Sin embargo, para la toma de decisiones se siguió un modelo centralista, realizando los estudios quienes estaban más cerca, pero tomando todas las decisiones la Presidencia del Gobierno.

El proceso puede resumirse en los tres siguientes pasos: *a)* las Juntas Provinciales de Ordenación Económico-Social recopilaban toda la información sobre las necesidades, problemas y posibilidades o recursos de las provincias; *b)* la SOES analizaba esa información y, teniendo en cuenta la interdependencia entre las diferentes provincias, establecía el orden de prioridad en las peticiones y actuaciones, elaborando los Planes de Ordenación Nacionales y Provinciales (Cuadro 1); *c)* la Presidencia del Gobierno aprobaba los Planes Nacionales y las actuaciones a llevar

29. Los patrimonios familiares eran explotaciones que debían mantener a la familia campesina y a la yunta correspondiente. Los huertos familiares (en regadío o en zonas con buenas tierras de secano) debían permitir la obtención de unos ingresos complementarios a los proporcionados por la actividad principal de cada obrero, ya fuera esta actividad en el campo o en la industria.

a cabo en aquellas provincias cuya urgencia lo demandase mediante el correspondiente Plan Provincial.

La planificación provincial: Índice de Peticiones provinciales, Programa de Necesidades provinciales y Plan de Ordenación Económico-Social provincial

Para la elaboración de los Planes Provinciales se establecieron tres fases sucesivas (Cuadro 1): Índice de Peticiones provinciales, Programa de Necesidades provinciales y Plan de Ordenación Económico-Social provincial. A continuación se analizan cada una de estas fases.

El Índice de Peticiones provinciales

El Índice de Peticiones provinciales consistió en un estudio general realizado en 1948 en todas y cada una de las provincias españolas. En este trabajo, las Juntas Provinciales recogieron las propuestas (para un horizonte de quince años) de inversiones, número de jornales y materias primas, consideradas necesarias en cada provincia para contribuir a su desarrollo económico y social. Una vez la SOES dispuso de todos los Índices de Peticiones provinciales, calculó el importe de las materias primas necesarias para la ejecución de las obras solicitadas por el conjunto de provincias españolas (Cuadro 2), así como el volumen total en unidades físicas de los diferentes conceptos de inversiones (Cuadro 3).

CUADRO 2
MATERIAS PRIMAS NECESARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS
PETICIONES PROVINCIALES

Concepto	Necesidades para 15 años	Aumento anual necesario (1)	Stock en 1948 (2)	% (1)/(2)
Hierro (Tm)	2.115.982	141.065	1.068.818	13
Cemento (Tm)	21.810.400	1.454.027	2.145.140	68
Cobre (Tm)	53.598	3.573	11.432	31
Madera (M ³)	7.914.510	527.634	2.522.900	21
Asfalto (Tm)	204.360	13.624	n.d.	—
Fertilizantes (Tm)	41.488.350	2.765.890	702.366	394
Tractores (Ud)	5.236	349	4.084	9
Yuntas (parejas)	101.752	6.783	n.d.	—
Jornales	1.136.754.240	75.783.616	n.d.	—
Total (Mill. ptas)	109.842			

Fuente: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948c) y elaboración propia.

El análisis agregado de los Índices de Peticiones de todas las provincias puso de manifiesto que la suma de materias primas necesarias para la ejecución de todas las obras solicitadas era superior al stock nacional de 1948, y que era precisa una inversión total de 109.842 millones de pesetas (Cuadro 2).

CUADRO 3
INVERSIONES PÚBLICAS SOLICITADAS POR EL CONJUNTO
DE ÍNDICES DE PETICIONES PROVINCIALES

Concepto	Solicitado	Stock en 1948	Aumento (%)
<i>Obras públicas</i>			
Embalses (Hm ³)	15.383,60	6.352,90	242
Líneas férreas (Km)	5.902	17.557	34
Carminos (Km)	10.898	82.577	13
Mejora de puertos (Ud)	128	—	—
Aeropuertos (Ud)	9	32	28
<i>Agricultura</i>			
Repoblación forestal (Ha)	2.346.800	8.632.000	27
Regadíos (Ha)	1.441.800	1.350.000	107
Nuevas tierras de secano (Ha)	684.700	12.470.583	5
Huertos familiares (Ud)	147.233	n.d.	—
Viveros (Ud)	71	n.d.	—
Centros y paradas (Ud)	332	n.d.	—
Silos (Ud)	103	314.400	0
Centros enseñanza profesional (Ud)	332	n.d.	—
<i>Industria</i>			
Centrales eléctricas (Kwa)	2.520.000	2.319.065	109
Fábricas de cemento (Tm)	623.000	3.149.289	20
Energía eléctrica (pueblos)	1.262	7.294	17
Fábricas de conservas (Ud)	31	1.049	3
Otras fábricas (Ud)	75	n.d.	—
<i>Obras sociales y urbanas</i>			
Viviendas (Ud)	1.324.425	6.327.370	21
Abastecimiento de aguas (pueblos)	5.789	2.910	199
Escuelas (Ud)	29.440	44.716	66
Telégrafos (pueblos)	1.170	2.207	53
Teléfonos (pueblos)	1.336	3.425	39
Alcantarillado (pueblos)	1.593	1.533	104
Mataderos (Ud)	811	3.567	23
Lavaderos (Ud)	2.544	4.544	56
Cementerios (Ud)	230	6.871	3
Hospitales (Ud)	198	871	23
Centros sanitarios (Ud)	1.534	n.d.	—
Cuarteles Guardia Civil (Ud)	102	2.574	4
Estaciones de autobuses (Ud)	12	n.d.	—
Mercados (Ud)	476	n.d.	—

Fuente: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948c) y elaboración propia.

Por tanto, para aumentar el nivel de vida y la renta nacional por habitante, objetivos fundamentales de la Ordenación Provincial, era imprescindible un incremento de las materias primas. Este incremento sólo podía enfocarse desde la perspectiva nacional con la elaboración de un Plan Nacional de máxima producción de materias primas, energía, transportes y grandes regadíos, que repercutiera en el bienestar provincial. Pero también era necesaria la realización de los Planes Provinciales porque, como se señaló, «*el efecto social, político y aun económico, desde el punto de vista local, es inmediato y, sobre todo, porque en algunos casos atañen a problemas de suma gravedad que no admiten espera*»³⁰.

La distribución por tipos de inversiones indica que las obras relacionadas con los recursos hídricos eran consideradas prioritarias (Cuadro 3). Gran parte de estas actuaciones se dirigirían al apoyo del sector primario, al objeto de recuperar la producción agraria y aumentar los regadíos, de acuerdo con la política de colonización del momento. Pero, al mismo tiempo, y dado que la política autárquica estaba siendo especialmente negativa para los productos energéticos, se concedía prioridad al incremento de la producción eléctrica para asegurar su suministro a la industria³¹.

El Programa de Necesidades provinciales

El Programa de Necesidades provinciales, segunda fase en la elaboración de los Planes Provinciales, fue un estudio realizado en 1948, también en todas y cada una de las provincias españolas. Al igual que con los Índices de Peticiones provinciales, con estos Programas se pretendía proporcionar información a la Presidencia del Gobierno acerca de la realidad y de las necesidades económicas y sociales de las diferentes provincias, a fin de emprender posteriores acciones para su desarrollo económico.

Debido a las dificultades que encontró la SOES al estimar el conjunto de inver-

30. Concretamente, se expresaba la intención del Gobierno de actuar «de manera espectacular y manifiesta» sobre la Región Sur y Sur-Oeste de España. Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948c), pp. IV-V.

31. Según se analiza en Sudrià (1994), pp. 327-340, las dificultades que atravesó el sector de la energía eléctrica en las décadas de los cuarenta y cincuenta se justificarían tanto por la evolución de la demanda como de la oferta. Por lo que respecta a la demanda, a partir de 1940 se produjo un notable incremento debido a la puesta en marcha del proceso de industrialización y de los Programas de Reconstrucción (las producciones de siderurgia, metalurgia y cemento registraron los mayores crecimientos). Pero, el incremento de la demanda de energía eléctrica también obedeció a la escasez de energías alternativas como el petróleo, dada la drástica reducción de las importaciones como consecuencia del bloqueo internacional primero y la falta de divisas después, y el carbón por el sistema arbitrario de distribución por cupos establecido por el Gobierno que provocó serias dificultades en su suministro. Por el lado de la oferta, la falta de lluvias en algunos años de la década de 1940 provocó escasez; sin embargo, el problema de fondo era la insuficiencia de la capacidad productiva (falta de recambios para la maquinaria, dificultades para abastecer de carbón las centrales térmicas, imposibilidad de renovar las líneas de transportes y los transformadores, etc.).

siones solicitadas en todos los Índices de Peticiones provinciales, esta Secretaría dio instrucciones a las Juntas Provinciales a fin de que todos los Programas de Necesidades provinciales estuvieran elaborados siguiendo unos criterios comunes en cuanto a contenido (Cuadro 4) y a valoraciones de las obras, de modo que puede considerarse que este estudio supuso un perfeccionamiento del anterior.

Para la realización de los Programas de Necesidades se constituyó un Consejo de Planes Provinciales, formado a su vez por cuatro Ponencias: Agricultura, Obras Públicas, Industria y Obras Sociales y Urbanas. Cada una de estas Ponencias, en su respectiva área, realizó una Memoria donde se incluía un diagnóstico de las existencias y de las carencias en 1948, del estado actual y de los antecedentes³². La Memoria recogía también las peticiones consideradas necesarias para la mejora de la provincia en esa doble vertiente económica y social. Las peticiones se completaban con una valoración de los medios y del coste aproximado de la inversión necesaria en todas las obras o actuaciones que serían acometidas en los posteriores Planes Provinciales, es decir, de ámbito exclusivamente local. En los casos en que el problema fuera de ámbito nacional se reflejaba en los Programas, pero sin valorar, ya que sería competencia del Plan Nacional correspondiente. Para la elaboración de estas Memorias se utilizó información procedente de fuentes oficiales (el INE, la Fiscalía de la Vivienda, Confederaciones Hidrográficas, censos municipales, etc.) pero, fundamentalmente se utilizó el trabajo de campo de recopilación de datos llevado a cabo por las propias Juntas Provinciales de Ordenación Económico-Social (entre otros, los ficheros de necesidades, los cuestionarios sobre patrimonios y huertos familiares y los estados de valoración), por lo que su fiabilidad no puede ser contrastada en todos los casos.

Una vez estudiada la situación de cada provincia por las cuatro Ponencias, éstas remitieron sus Memorias al Consejo y, con la asistencia del Gobernador Civil respectivo, se fijaron las necesidades fundamentales por orden de importancia para la provincia, así como los remedios adecuados. Con estos últimos datos se elaboró un resumen que encabezaba el Programa de Necesidades de cada provincia, con el título «Situación general de la provincia», donde se reflejaba una visión panorámica de la provincia, destacando sus peculiaridades y problemas fundamentales, así como sus posibles soluciones. A este primer apartado le seguían los cuatro bloques analizados por las correspondientes Ponencias, donde se recogían

32. La información aportada por las Memorias, posteriormente recogida en los Programas de Necesidades de cada provincia, agrupada por bloques era la siguiente: en agricultura, superficie cultivable, rendimiento por hectárea y el *stock* de factores productivos complementarios (número de tractores, de cosechadoras, de segadoras, toneladas de abonos, etc.); en obras públicas, descripción de la situación de los pantanos y embalses, y del estado de las comunicaciones por tierra; en industria, la producción y el consumo de energía eléctrica, descripción de la riqueza minera y del estado y antecedentes industriales de la provincia; por último, en obras sociales y urbanas, superficie, población de hecho, índice de natalidad y mortalidad, número de viviendas existentes y su estado, y descripción de la situación de la infraestructura de enseñanza, sanidad y de urbanización.

las propuestas de inversiones públicas para contribuir desde el ámbito provincial al desarrollo nacional (Cuadro 4).

El principal objetivo de este instrumento era satisfacer la necesidad del Estado, como dirigente y ordenador de la economía, de inventariar los recursos productivos explotados y por explotar en todas las provincias, para que pudieran emprenderse los planes de industrialización del país bajo las directrices de autosuficiencia y autarquía económica inspiradoras de la política económica del primer franquismo³³.

CUADRO 4
CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE NECESIDADES PROVINCIALES DE 1948

1. Situación general de la provincia	4. Industria
2. Agricultura	4.1. Energía eléctrica
2.1. Estado actual y antecedentes	4.1.1. Estado actual y antecedentes
2.2. Cultivos de secano	4.1.2. Necesidades provinciales
2.3. Cultivos de regadío	4.2. Minería
2.4. Huertos y patrimonios familiares	4.2.1. Estado actual y antecedentes
2.5. Ganadería	4.2.2. Necesidades provinciales
2.6. Montes	4.3. Industria
2.7. Enseñanza	4.3.1. Estado actual y antecedentes
2.8. Estado de valoración de agricultura	4.3.2. Industrias en construcción
3. Obras públicas	4.3.3. Necesidades provinciales
3.1. Obras hidráulicas	4.4. Estado de valoración de industria
3.2. Caminos	5. Obras sociales y urbanas
3.3. Ferrocarriles	5.1. Datos demográficos
3.4. Puertos	5.2. Viviendas
3.5. Aeropuertos	5.3. Enseñanza
3.6. Estado de valoración de obras públicas	5.4. Sanidad
	5.5. Servicios públicos
	5.6. Estado de valoración obras sociales y urbanas

Fuente: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948).

Hasta tal punto este era el fin más importante perseguido por los Programas que las Juntas Provinciales, responsables de su elaboración, buscando el progreso de sus respectivas provincias, se esforzaban en resaltar la riqueza de recursos y «las grandes posibilidades de futuro» de la zona para atraer la instalación de industrias y la realización de obras públicas. Asimismo, teniendo en cuenta que los factores considerados determinantes para la creación de industrias eran, básicamente,

33. De hecho, se advierte en los Programas de Necesidades provinciales un especial énfasis en el aprovechamiento de los recursos naturales de cada provincia, debido a que la política autárquica estaba originando importantes estrangulamientos en la industria por la escasez de energía y en el sector agrario por la falta de abonos químicos y factores productivos, tal y como pone de manifiesto el Cuadro 2.

la disponibilidad de energía eléctrica y de recursos mineros, el Estado debería realizar importantes inversiones en obras hidráulicas que, además de aumentar la producción eléctrica, actuarían como instrumento keynesiano de aumento de demanda efectiva y disminución del desempleo; y la explotación de los recursos mineros existentes y ocultos debería ser llevada a cabo por las empresas públicas, es decir, por el INI, principal instrumento de industrialización, para asegurar que las inversiones se realizaran en sintonía con los objetivos perseguidos en el plan nacional de industrialización.

De acuerdo con este planteamiento, en los Programas de Necesidades provinciales se proponía (y solicitaba) la inversión del Estado en los siguientes conceptos:

- a) Aprovechamiento de los recursos hídricos de la provincia, para incrementar la superficie de regadío y recuperar la producción agraria.
- b) Aumento de la producción de energía eléctrica, a tal efecto se sugerían los emplazamientos más idóneos para la construcción de centrales térmicas e hidráulicas.
- c) Investigaciones mineras del Instituto Geológico Minero de España (IGME) y del INI para explotar toda la riqueza minera de las diferentes provincias.
- d) Instalación de fábricas en función de la tradición productiva de la zona y de la existencia de los inputs necesarios.
- e) Dotación de infraestructura productiva, dirigida fundamentalmente a las empresas, con la finalidad de suministrar una serie de servicios que sirvieran de soporte a la actividad económica, como la construcción de carreteras, líneas de ferrocarril y aeropuertos, o el abastecimiento de agua.
- f) Dotación de infraestructura social para corregir las graves deficiencias existentes en vivienda, enseñanza, sanidad y en edificios públicos (mercados, lavaderos, Casas Cuarteles de la Guardia Civil, etc.).

Con todas estas actuaciones se buscaba la plena ocupación de todos los recursos productivos del país para aumentar la renta nacional. No obstante, también se pretendía una mayor equidad territorial, reduciendo las desigualdades en renta per cápita, tratando de solucionar el grave problema de paro estacional en algunas regiones como Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha. En cualquier caso, el orden de prioridad de estos dos objetivos quedaba muy claro en el Programa de Necesidades de la provincia de Jaén, donde se indicaba que el principal problema de la provincia era el paro estacional originado por el monocultivo del olivo, pero, a pesar de ello, «*el interés nacional exige continuar en la misma proporción el cultivo del olivo...*»³⁴. La razón era que el aceite de oliva constituía una de las

34. Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948b), p. 11.

exportaciones más tradicionales, y la situación del comercio exterior no aconsejaba la pérdida de más divisas necesarias para la importación de equipos industriales.

En otras ocasiones sería difícil establecer una clara línea divisoria entre ambos objetivos dada la situación económica y social a finales de los años cuarenta. Por ejemplo, cuando se contemplaban medidas para llevar a cabo la política agraria de colonización se perseguía la extensión del regadío para aumentar la producción agrícola y, a la vez, proporcionar trabajo y estabilidad a las familias. Del mismo modo, en el apartado de obras hidráulicas se proponía la construcción de pantanos, además de para aumentar la producción de energía eléctrica, sin duda el objetivo principal, para paliar el problema de paro estacional de la agricultura en algunas regiones.

Con todo, ya fuera por motivos de eficiencia o de equidad, la práctica totalidad de las actuaciones solicitadas en los Programas de Necesidades provinciales eran inversiones públicas para la creación o mejora de infraestructuras, ya que la inversión en infraestructuras, tanto productivas como sociales, era una de las estrategias implícitas en la teoría de la industrialización. Por tanto, era condición previa para el desarrollo de una provincia disponer de carreteras, suministro eléctrico, abastecimiento de agua, viviendas que reunieran las mínimas condiciones de habitabilidad, escuelas, hospitales, etc. Pero la inversión en infraestructuras también se planteaba como un mecanismo para absorber el excedente de oferta de trabajo agrícola de algunas épocas del año, esto es, el paro estacional originado por algunos cultivos como cereales y olivo. De esta forma se aseguraría a las familias unos ingresos mínimos del trabajo.

Todas estas medidas para asegurar el empleo trataban de evitar la movilidad espacial del factor trabajo por los problemas de inestabilidad política y social que pudiera originar al Régimen³⁵. Así, se frenaban las migraciones interregionales de la población hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida mediante limitaciones administrativas como empadronamientos, salvoconductos, avales y, en algunos casos, con medidas coactivas³⁶. Todo lo cual, encajaba perfectamente en el modelo de desarrollo de la época, según el cuál, a través de la industrialización, el Estado movilizaría el capital, fomentando el trasvase de mano de obra

35. En Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948a), p. 16 y ss.) se resaltaba la conveniencia de dar una solución al problema del sequo en la provincia de Almería. Con este motivo se justificaba la repoblación forestal con una triple utilidad: económica, política y social. Dentro de la utilidad política puede leerse: «*El árbol fija al hombre políticamente. No hay nada más halagador para el hombre del campo que recibir el premio de sus desvelos en una promesa inmediata. La plus valía del valor en venta de su parcela, con unas pocas jornadas de trabajo; la realidad de una elevación del beneficio de su trabajo y la creación de una renta durable toda su vida, en terrenos hoy pobres y míseros, produce una estabilidad política (pudiéramos decir) al evitar la emigración en masa y al retornar la alegría de vivir del campesino*».

36. En Ros Hombravella *et al.* (1978), p. 157, se señalaba como ejemplo de este tipo de medida la reexpedición de emigrantes en los mismos trenes de llegada.

de la agricultura a la industria, con lo que se produciría una movilidad del trabajo sectorial evitando la movilidad espacial.

En definitiva, las regiones más pobres con mayores problemas de paro agrícola tendrían que aguardar a la localización de industrias y a la realización de obras por parte del Estado como única vía de desarrollo.

El Plan de Ordenación Económico-Social provincial

El Plan de Ordenación Económico-Social provincial, tercera y última fase en la elaboración de los Planes Provinciales, recogía las propuestas de inversiones del correspondiente Programa de Necesidades que habían sido calificadas como justificadas y factibles de llevar a la práctica. Estos Planes establecían los objetivos, tiempo de ejecución, presupuesto y fuentes de financiación de todas las actuaciones que iban a llevarse a cabo en la provincia, e incluían el texto propuesto de los decretos ley en los que deberían aprobarse todas esas actuaciones³⁷.

En realidad los Planes de Ordenación Económico-Social no fueron llevados a la práctica, sólo desempeñaron el papel de estudios, de ahí que fueran editados con el título de «Proyecto de Plan de Ordenación Económico-Social» de la provincia correspondiente³⁸.

Valoración de la política de desarrollo regional y de los Planes Provinciales de ordenación económica y social

La política de ordenación económica y social de la SOES en el ámbito provincial consistió, en definitiva, en la elaboración de unos estudios, los Índices de

37. El Plan de Ordenación Económico-Social provincial recibiría una dotación del Presupuesto General del Estado que constituiría el presupuesto del propio Plan. A modo de ejemplo, en Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico Social (1953), pp. 89-90, se recogía la siguiente propuesta de financiación de todas las obras previstas llevar a cabo con el Plan Provincial: a) Con cargo a los Presupuestos del Plan, el 80,5 por 100 del total de obras previstas en agricultura, obras públicas, industria, sanidad, enseñanza, viviendas y urbanización. b) El 4 por 100 del total a cargo del Estado, a través del Plan de modernización de carreteras y reparación de afirmados. c) La iniciativa privada financiaría el 8 por 100 del total, representado, por parte de las obras, la repoblación forestal y frutal en agricultura y la instalación de industrias, acogiendo a los estímulos fijados por ley. d) Por último, con cargo a anticipos reintegrables se financiaría el 7,5 por 100 de las obras de repoblación forestal y frutal en agricultura y de construcción de viviendas.

38. Concretamente, se realizaron el *Proyecto de Plan de Ordenación Económico-Social de Badajoz* (1948), *Proyecto de Plan de Ordenación Económico-Social de Lérida* (1949), *Proyecto de Plan de Ordenación Económico-Social de las Islas de Hierro y de Formentera* (1951), *Proyecto de Plan de Ordenación Económico-Social de Jaén* (1951), *Proyecto de Plan de Ordenación Económico-Social de Almería* (1953) y *Proyecto de Plan de Ordenación Económico-Social de Cáceres* (1957). Otros trabajos que pueden ser clasificados dentro de esta tercera fase fueron *Estudio Económico-Social de la provincia de Madrid 1948-1955* y *Estudio para la Ordenación Turística de la Costa del Sol* (1955).

Peticiones provinciales, y, posteriormente de modo más completo, los Programas de Necesidades provinciales, que permitieron a la Presidencia del Gobierno conocer la situación económica y social de las provincias españolas y las inversiones públicas necesarias para su desarrollo. Sin embargo, esas inversiones o actuaciones no fueron acometidas con posterioridad en lo que deberían haber sido los Planes de Ordenación Económico-Social provinciales.

Aunque en sentido estricto no existió una verdadera política de desarrollo regional en la década de los cuarenta, en ella se sentaron las bases teóricas que sustentaron posteriores instrumentos de desarrollo regional. En este sentido, Martín Lobo³⁹ señalaba la importancia y necesidad de los estudios de base realizados por la SOES para la acción posterior de los órganos de la Administración del Estado. Y Capelo Martínez⁴⁰ opinaba que la concepción de la SOES y de las Juntas Provinciales de Ordenación Económico-Social entrañaba aspectos positivos importantes, como plantear la conveniencia de una planificación nacional y de carácter regional, porque el marco provincial resultaba insuficiente (aunque acabó imponiéndose el ámbito provincial por motivos sociales y políticos), promoviendo no sólo una acción directa estatal sino estimulando la iniciativa privada.

Centrando las valoraciones en los Programas de Necesidades, analizados en mayor profundidad, habría que señalar que lo más importante de ellos fue que facilitaron información al Gobierno sobre las materias primas (recursos naturales) y la dotación de infraestructuras productivas y sociales existentes en cada provincia y, por tanto, a nivel agregado. Esta información era básica para acometer el proceso de industrialización nacional, ya que, según la particular concepción económica de los responsables políticos de la época, se asignaba al Estado el papel protagonista en el contexto de una economía dirigida, confiando en que su intervención con un plan de industrialización resolvería los principales problemas del país, especialmente el desempleo. Bajo esta óptica ingenieril, la existencia de materias primas y de infraestructuras serían los factores decisivos. Por consiguiente, la preocupación del Gobierno hacia las provincias (regiones) no era para fomentar su desarrollo económico, sino para analizar como éstas podían contribuir al interés nacional en función de su riqueza en materias primas. No obstante, y aunque no fuera la principal razón, los Programas de Necesidades dieron a conocer al Gobierno casos de extrema gravedad que fueron objeto de posteriores acciones de desarrollo económico, tales como el Plan Badajoz en 1952 y el Plan Jaén en 1953. Estos Planes, sobre la base teórica de los planes coordinados de industrialización de Rosenstein-Rodan⁴¹, fueron concebidos con una triple finalidad: en primer lugar, la industrialización de la provincia provocaría el trasvase de trabajadores del

39. Martín Lobo (1962), pp. 101-111. Martín Lobo, doctor ingeniero de montes, fue Jefe de la Secretaría Gestora de los Planes de Grandes Zonas Regables.

40. Capelo Martínez (1963), pp. 278-279.

41. Rosenstein-Rodan (1943).

campo a la industria con lo que se alcanzaría mayor nivel de renta per cápita, se reduciría el paro agrícola y se evitaría la movilidad espacial de los trabajadores a otras provincias distintas; en segundo lugar, la aplicación de la política de colonización aumentaría la superficie de regadío; y, en tercer lugar, la realización de las obras públicas necesarias en las dos anteriores mejoraría las infraestructuras de comunicaciones y contribuiría a reducir el paro estacional agrícola. Asimismo, los Programas de Necesidades pueden ser considerados el precedente inmediato de otro tipo de acciones de carácter sectorial u horizontal, como los Planes de las Grandes Zonas Regables y los Planes Provinciales de Obras y Servicios a partir de 1958. El objetivo de los Planes de Grandes Zonas Regables fue la aplicación de la Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y distribución de la propiedad de las Grandes Zonas Regables en las provincias afectadas, esto es, donde existieran zonas declaradas de interés nacional para la colonización (Ley de 26 de diciembre de 1958)⁴². Por su parte, los Planes Provinciales de Obras y Servicios perseguían la realización de obras y el suministro de servicios de carácter local o provincial, tales como el abastecimiento de agua y saneamiento, electrificación, comunicaciones, pequeños regadíos, centros sanitarios, centros religiosos, centros de asistencia social y mercados, para mejorar las condiciones de vida de los pueblos y de las zonas rurales más deprimidas, así como modificar y reducir las corrientes migratorias⁴³.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMENAR, S. (1983), «Keynesianos en España 1936-1953», *Debats*, n.º 6, pp. 103-108.
- CAPELO MARTÍNEZ, M. (1963), *Fundamentos del desarrollo económico de Andalucía*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO SINDICAL (1951), «Directrices para una política económica y agraria en España», *De Economía, Boletín de Temas Económicos*, n.º 14, pp. 273-348.
- DE FIGUEROA, E. (1949), «Los fundamentos económicos de la industrialización», *De Economía, Boletín de Temas Económicos*, n.º 4, pp. 3-18.
- FUENTES QUINTANA, E. (1983), «John Maynard Keynes en España», *Papeles de Economía Española*, n.º 17, pp. 237-334.
- GARCÍA VELASCO, M. M. (1989), «Equidad espacial y equipamiento local: la política de cooperación local y los planes provinciales», *Revista de Estudios Regionales*, n.º 23, pp. 29-51.

42. En Presidencia del Gobierno, Comisión de Dirección de Planes de Grandes Zonas Regables (1961) se recoge un análisis de todos los Planes de Grandes Zonas Regables existentes en España en ese momento.

43. Las inversiones realizadas por los Planes Provinciales en el periodo 1958-1969 son analizadas en Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica (1970). Para un periodo más amplio, García Velasco (1989).

- GONZÁLEZ, M. J. (1976), «Dos economistas de la postguerra», *Información Comercial Española*, n.º 517, pp. 125-143.
- LEWIS, W. A. (1954), «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour», *Manchester School and Social Studies*, vol. 22, n.º 2, pp. 139-191.
- MARTÍN ACEÑA, P. y COMÍN COMÍN, F. (1991), *INI, 50 años de industrialización en España*, Espasa Calpe, Madrid.
- MARTÍN LOBO, M. (1962), *Realidad y Perspectiva de la Planificación Regional en España*, colección Nuevo Horizonte, Ediciones del Movimiento, Madrid.
- PARIS EGUILAZ, H. (1941), *Un Nuevo Orden Económico*, Ediciones FE, Madrid.
- (1942), *Un Nuevo Orden Económico* (segunda edición), Ediciones FE, Madrid.
- (1945), *Teoría de la Economía Nacional*, Instituto de Economía Sancho de Moncada (CSIC), Madrid.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, COMISIÓN DE DIRECCIÓN DE PLANES DE GRANDES ZONAS REGABLES (1961), *Planes de Grandes Zonas Regables*, Madrid.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, SECRETARÍA GENERAL PARA LA ORDENACIÓN ECONÓMICO-SOCIAL (1948a), *Programa de Necesidades de la provincia de Almería*, Madrid.
- (1948b), *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*, Madrid.
- (1948c), *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas. Prólogo*, Madrid.
- (1953), *Proyecto de Plan de Ordenación Económico-Social de la provincia de Almería*, Madrid.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA (1970), *Doce años de planes provinciales, 1958-69*, Madrid.
- ROBERT, A. (1943), *Un problema nacional. La industrialización necesaria*, Espasa-Calpe, Madrid.
- ROS HOMBRABELLA, J. *et al.* (1978), *Capitalismo Español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Edicusa, Madrid.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1943), «Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe», *The Economic Journal*, vol. 53, pp. 202-211.
- SCHWARTZ, P. y GONZÁLEZ, M. J. (1978), *Una Historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Tecnos, Madrid.
- SUDRIÀ, C. (1994), «Un factor determinante: la energía», en NADAL, J., CARRERAS, A. y SUDRIÀ, C. (eds.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Ariel, Barcelona.
- VELASCO MURVIEDRO, C. (1984), «El ingenierismo como directriz básica de la política económica durante la autarquía (1936-1951)», *Información Comercial Española*, n.º 606, pp. 97-106.



Regional policy in the «primer franquismo»: the Provincial Planning of social and economic regulation

ABSTRACT

An economic and social regulation policy in 1946 it started in Spain in two areas: one, national, and the other, provincial. This paper focuses on the last level in order to study the regional development policy in the «primer franquismo» (1939-1959). Specifically, it analyses the Provincial Plans of economic and social regulation as regional development instruments created in the forties. These instruments provided the State with information about the inputs from the provinces in order to undertake the industrialisation plans as a way to generate higher national economic growth. In the same way, they can be considered the immediate precedent of regional policy performances of the fifties like the Badajoz Plan of 1952 and the Jaén Plan of 1953.

KEY WORDS: Regional Policy, Francoist Regime, Economic Planning.



La política regional en el primer franquismo, los Planes Provinciales de ordenación económica y social

RESUMEN

En 1946 se inició en España una política de ordenación económica y social en dos ámbitos: el nacional y el provincial. Este trabajo se centra en éste último con el fin de estudiar la política de desarrollo regional en el primer franquismo (1939-1959). Concretamente, se analizan los Planes Provinciales de ordenación económica y social como instrumentos de desarrollo regional diseñados en los años cuarenta. Estos instrumentos permitieron al Estado conocer los recursos productivos existentes en todas las provincias, al objeto de emprender los planes de industrialización del país para alcanzar un mayor crecimiento económico nacional. Asimismo, pueden considerarse el precedente inmediato de actuaciones de política regional de la década de los años cincuenta, como el Plan Badajoz en 1952 y el Plan Jaén en 1953.

PALABRAS CLAVE: Política regional, Franquismo, Planificación económica.

