

Viajar y beber: capital social fijo para el crecimiento desequilibrado (1960-1977)

Manuel Hernández Muñiz*

UNIVERSIDAD DE OVIEDO

*A la memoria de Esperanza,
y a Ismael,
que nos enseñó a descubrir*

1. Contexto de descubrimiento, conjeturas y refutaciones

En el obituario dedicado a la figura de don Federico Silva Muñoz, ministro de Obras Públicas del gobierno del Generalísimo, don Gonzalo Fernández de la Mora y Mon, amigo entrañable y sucesor de Silva Muñoz en el ministerio, resumía de forma diáfana y precisa una visión del período que corresponde examinar en este artículo:

«Aquéllas eran las décadas en las que con la menor presión fiscal de Occidente, una Administración muy austera y muy capaz, apoyada en un principio de legitimidad y de autoridad, modernizó las infraestructuras y realizó la revolución industrial y la reforma social» (Fernández de la Mora, 1997).

La visión de los actores se contrapone con la visión de los observadores, que no emiten un veredicto: se limitan a realizar una interpretación de los hechos

acontecidos. Actores y observadores están inmersos en la misma realidad y en ella, toda observación es una distinción realizada desde alguna parte. Dicho de forma más clara, porque «todo lo que se ve ha sido observado desde algún punto de vista», porque «no hay visión desde ninguna parte» (Bunge, 1999, p. 29), porque no hay ciencia sin teoría, hemos de estudiar un período crucial en el desarrollo de las infraestructuras y en la modernización de la economía española con algún método, con algún enfoque.

Como economista sólo conozco un camino; acostumbro a utilizar el método que la profesión dispone para generar conjeturas, someterlas a la crítica de nuestros pares y confrontarlas a las limitadas evidencias que podemos recoger. El enfoque es conocido por el nombre de la elección racional, una teoría convincente de la conducta humana en sociedad, en palabras de Gabriel Tortella¹, una teoría útil para el conocimiento empírico del funcionamiento de la sociedad, en el presente y en el pasado. Una teoría que, puesta en manos de los verdaderos historiadores, a la luz de los avances producidos en los últimos veinte años en la teoría económica, puede ser un artefacto capaz de producir insospechados avances en el conocimiento de la realidad, de hoy o de ayer, y una herramienta plausible para la prognosis del mañana.

Pero, ¿qué conocimiento queremos producir? Emiliano Fernández de Pinedo sintetiza en muy pocas palabras el objetivo central y la principal restricción al trabajo del historiador: «Una de las tareas del historiador consiste en deslindar los factores importantes de los accesorios, la estructura del edificio del decorado. Y esto no suele resultar fácil. Una de las razones de esta dificultad está vinculada a las fuentes y a la actitud de los historiadores ante ellas»².

Por razones de acceso a las *fuentes*, revelo mi actitud sobre ellas. La presencia de este trabajo obedece a complejas bifurcaciones que conducen el desarrollo de una biografía. En 1987, siendo todavía estudiante, quise hacer una tesis doctoral sobre la historia económica de RENFE. Años más tarde, no pudo ser. Viviendo en Asturias, no era posible atender con respeto a cientos de alumnos y a mis clases, y acceder a los archivos. Un historiador con gran capacidad y, mejor localizado, el director de esta revista, realizaría un espléndido trabajo, que ha seguido dando «más robustas primaveras» –son palabras de Antonio Machado, que dedico a esta revista que echa a andar–. El azar quiso que, desde la periferia de las fuentes, haciéndonos preguntas del tipo por qué las cosas suceden cómo suceden, se pudiera ofrecer una nueva hipótesis, discutible como tantas otras, y otra mirada a los datos, acerca de los motivos profundos por los cuales el ferrocarril fue eliminado de la carrera del transporte, por la carretera.

La moraleja de la intrahistoria es clara y recorre este trabajo. La localización importa, la localización es un elemento clave de la actividad humana y es un factor fundamental en el proceso de modernización de una parte del capital social fijo de la economía española, en una década en la que, atendiendo al *obiter dicta* del maestro de historiadores, España se industrializa³. Para ello aprovecho la ventaja comparativa del economista que intenta compensar la lejanía a las fuentes, a los archivos. Intentaré quedarme con la estructura del problema y eliminar la hojarasca del decorado.

¹ Véase Tortella (1994), p. 308.

² Emiliano Fernández de Pinedo, prólogo a *La industrialización del norte de España*, p. 7.

³ Nadal (1975), p. 23.

Con este fin, en el artículo razonaré a lo largo de la noción clásica de crecimiento desequilibrado, utilizada por los economistas del desarrollo⁴, y que permitirá hablar con propiedad de «crecimiento y desarrollo». Podremos matizar de este modo y, llegado el consenso necesario, mandar al baúl de la abuela, el término «desarrollismo económico», tan usado en la década de los setenta. Éste último tiene un cierto aroma crítico contra el régimen franquista que cabe sustituir con ventaja por una noción más descriptiva de los hechos que acontecieron, a la luz del análisis económico contemporáneo. El crecimiento de la década de los sesenta fue *desarrollismo* –y la dotación de las infraestructuras también– porque la economía del capital social fijo implica la gestión de gigantescos costes fijos y, como consecuencia de la realización de esas inversiones, genera grandes saltos, bruscos desequilibrios estructurales.

Estamos ante un capítulo crucial en la historia económica de España; parte de los problemas de hoy proceden de ayer –esto suelen decir los responsables que se quejan de la pesada herencia– pero debemos de estar en condiciones de explicar por qué esto es así. Sólo cuando acometemos este tipo de genuinos interrogantes comenzamos a pensar que estamos haciendo verdadera ciencia, podemos comenzar a tener la certidumbre de que estamos quedándonos con el meollo, con la estructura, de los problemas. Recién empezado el siglo XXI –y vaya como ha empezado– me atrevo a decir en el lugar más adecuado, una Revista de Historia, que el historicismo goza de muy buena salud. Devolvamos el mérito a quienes se anticiparon:

«[...] a pesar de que le haya ido mejor a la economía estándar, es la postura de la escuela histórica la que es fundamentalmente correcta. Este punto parece ir ganando el consenso, aunque tácito, de un creciente número de economistas, y es posible que, a fin de cuentas, no sea demasiado complicado»⁵.

Por ese motivo, para contribuir al crecimiento equilibrado del conocimiento, hay que dedicar un tiempo para afinar el instrumento de la mirada, para afinar la teoría con la que observamos y razonamos; para pasar a recoger evidencias a continuación. Pero tales evidencias pueden completarse con la contribución de numerosos investigadores, con la empresa cooperativa y las aportaciones de otras miradas.

2. La historia importa: rudimentos conceptuales para una economía de los costes fijos

Los estudiantes de economía, los estudiantes de historia, de química, de medicina, cualquier estudiante que puebla la universidad de nuestros días, tiene un reproche que hacer a sus profesores. Se quejan continuamente de que nuestras clases son muy teóricas, de que nuestros modelos son una distorsión de la realidad y de que sirven para cualquier cosa menos para comprenderla. En economía, esta crítica está tan extendida que en Francia llegaron a parar las facultades de económicas. ¿A qué responde este malestar en las aulas y que tiene que ver con la historia del MOP?

Una de las cuestiones más contraintuitivas y peor comprendidas del análisis económico es la que hace énfasis en la decisión marginal del individuo y que

⁴ Véase Hirschman (1958) y Scitovsky (1959).

⁵ Georgescu-Roegen (1971), pp. 418-419.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

desdeña los costes fijos y los errores cometidos por una mala inversión. Agua pasada no mueve molino, nos viene a decir el análisis marginalista más puro, que puede dar la vuelta al reloj e invertir la flecha del tiempo, en un continuo eterno retorno sin costes.

La teoría básica de los precios tiene algunos problemas –sólo algunos problemas– para explicar la formación del precio cuando una parte del coste no depende de un cambio marginal en la producción. En presencia de no convexidades, nos encontramos con la desagradable necesidad de elegir entre distintos equilibrios, entre múltiples equilibrios⁶. Los problemas de política pública se multiplican así y de repente aparece la importancia de la historia, en forma de errores o aciertos.

Son infinitos los posibles ejemplos: ¿cuál es el coste marginal –y quién lo paga– del viajero 51 que no entra en el autobús de 50 plazas y que no puede legalmente viajar de pie?; ¿cuál es el coste del automóvil adicional que circula por una autopista prácticamente vacía? Obviamente, la economía sí tiene respuesta para estos sencillos ejemplos. Cero en el último caso, y con esa respuesta nos ofrece una regla óptima de asignación de recursos, de gestión eficiente de un objeto. Pero, tal y como destaca Paul Romer⁷, nos explica lo que hay que hacer para tarificar el uso del bien, pero no dice mucho acerca del modo en que podemos crear, producir el bien. La economía y la teoría de los precios ofrece reglas de decisión para usar bienes que ya existen pero no enseña gran cosa acerca de cómo hay que producirlos. Y éste es el verdadero problema al que se enfrentan las autoridades públicas: buscar los recursos públicos para financiar la provisión de bienes con características variables de bien público⁸.

Las infraestructuras de transportes, nos dicen los libros de texto, son inversiones en capital social muy costosas, caracterizadas por una duración excepcionalmente larga y reducidos usos alternativos. Fruto de su alto coste, presentan grandes economías de escala. Hay tres complicaciones adicionales: existe una capacidad mínima; presentan un límite superior de capacidad y los planificadores deben estar alerta ante las importantes economías de desarrollo que se dan en el proceso de construcción⁹, circunstancia que obliga a afinar con sumo cuidado la capacidad objetivo y detrás de la cual está la compleja cuestión del pronóstico de la demanda futura. Gestionar todos estos problemas es un auténtico arte, es el arte de la correcta programación de las inversiones. Como los artes no se enseñan, por tal motivo existen empresarios, privados y públicos, que son esos hombres que tuvieron en algún momento de su vida la responsabilidad de realizar o impulsar las grandes infraestructuras de la historia, con aciertos y errores.

La economía basada en la consecución del beneficio privado depreda todo aquello que no es rentable. Las infraestructuras tienen un dudoso interés para la iniciativa privada y cuando lo tienen, no viene del negocio de la explotación, sino de la construcción. Buena parte de su coste es independiente de la tasa de

⁶ Véase Calsamiglia (2001) para una exposición avanzada, con interesantes referencias bibliográficas en este novedoso campo teórico. Una sencilla exposición formal con herramientas marshallianas puede encontrarse en Webb (1976).

⁷ Sigo mis notas del seminario *La economía de las ideas*, impartido por Romer en la Fundación Pedro Barrié de la Maza (La Coruña, febrero de 1999).

⁸ Véase Mankiw (1998), pp. 210-211. Esas características variables dependen del grado de congestión del bien público y dan lugar a distintas modalidades de gestión por el sector público.

⁹ Thomson (1974), pp. 42-44.

utilización del *output* y los precios facturados para recuperar su coste de producción disuaden el uso y pueden dar lugar a una utilización sub-óptima para la sociedad, cuando exceden de los precios de eficiencia $-p=cmg-$.

La experiencia histórica del siglo pasado ofrece un buen respaldo a los juicios precedentes. Las empresas ferroviarias españolas arrastraron su *pecado original*¹⁰ durante muchos años. Altos gastos financieros se acumularon en sus cuentas de resultados, reduciendo el beneficio y limitando la posibilidad de renovar sus instalaciones. Los problemas del sector son problemas que nacen en el momento de la inversión y que después el regulador debe hacer frente, una vez que los bienes han sido producidos y existen –un problema de asignación–¹¹. Ésta es una interpretación posible del pasado lejano con un gran valor para el presente; en la época actual, vemos como el gobierno británico da marcha atrás en la revolucionaria privatización realizada al calor y de la mano de la ideología, de las ideas doctrinales.

Ideología, qué palabra tan fea. Pero, ¿no se trata *sólo* de un problema *técnico*? ¿Qué papel juega aquí la ideología? ¿No habíamos proclamado años atrás el ocaso definitivo de las ideologías? Veamos en este punto lo que opinaba uno de los protagonistas de esta historia, que ya forma parte, por méritos propios, de la Historia:

«Vengo a un ministerio técnico. Si pudiera *reducir* a quintaesencia muchos años de meditación sobre la teoría del Estado, diría que, a estas alturas del siglo XX y en la coyuntura de las sociedades desarrolladas o en trance de serlo, toda política es técnica. Y, precisamente por eso, no hay más que dos dogmas políticos, uno de carácter ético y otro pragmático: el primero es el de la justicia, y el segundo es el de la eficacia»¹².

He subrayado deliberadamente la palabra reducir. La ciencia es reducción y simplificación. El ministro cree que, conforme al método científico, los problemas complejos se pueden simplificar hasta sus partes más simples, hasta reducirlos a mera técnica, técnica liberadora de cualquier adherencia ideológica, impertinente e innecesaria. Es un mecanicista neoclásico, decimonónico, que vive en un mundo lineal,... pero el ministerio al que llega para gobernar es el mundo de lo no lineal, con sus desagradables sorpresas y bifurcaciones. Los problemas de las infraestructuras son no lineales y caen de lleno en el campo de la complejidad¹³.

Esta complejidad de la acción pública, esta divergencia entre interés individual y social que el ministro *razionaliza* intuitivamente a través de sus dogmas, fue uno de los puntos de fricción y de enfrentamiento metodológico entre dos grandes escuelas de pensamiento económico. Sobre esta compleja y ardua cuestión, la siguiente reflexión de Vicente Donoso arroja poderosa luz:

«También resulta digna de reflexión la postura adoptada por la Joven Escuela Histórica (JEH) frente a los valores. El utilitarismo y el individualismo egoísta son los móviles del comportamiento del *homo oeconomicus* que

¹⁰ Véase Muñoz y Vidal (2001), p. 84, donde se pasa revista a la tesis del profesor Tedde.

¹¹ Problemas de regulación que sólo en la década de los ochenta hemos comenzado a comprender, gracias a los desarrollos teóricos de la nueva economía industrial.

¹² Fernández de la Mora, 1995, p. 210.

¹³ Véase García Velarde (2000).

Opinión y verdad en las ciencias históricas, un comentario a la crítica de Putnam al pragmatismo

Una crítica al punto de vista pragmático se encuentra en la obra del filósofo Hilary Putnam, que expresa una objeción muy importante y que debe ser atendida por todos aquéllos que se afanan en el conocimiento del pasado: «Considero un error del pragmatismo identificar la verdad con la opinión final, es decir, con la opinión hacia la cual convergemos a largo plazo. Rechazo la 'teoría de la verdad' del pragmatismo porque tiene consecuencias irracionales: la verdad respecto del pasado, por ejemplo, resulta dependiente de lo que acaecerá en el futuro (o de cómo será la opinión en el futuro), y esto me parece inaceptable» (Putnam, 1992, p. 41, n. 24).

Me parece que el texto citado refleja bastante bien la afirmación de Bunge (1999, p. 26) sobre la obra de algunos filósofos americanos: tanto Putnam como Searle «escriben sobre ciencias sociales como Kant escribió sobre geografía, es decir, sin haber salido nunca de casa». Con todo, no es necesario ser tan ácido, porque el punto abordado por Putnam es sumamente difícil por sus implicaciones. El propósito de esta nota es ilustrar técnicamente por qué el concepto de verdad, en las ciencias sociales, en las ciencias históricas, puede depender del paso del tiempo. La razón básica reside en el hecho cierto de que el observador cuenta con más información que la disponible por el individuo o la sociedad que actuó en el pasado, cuyas decisiones, cuya historia, valoramos y reconstruimos a posteriori. La toma de decisiones se acomete con información limitada y en

condiciones de incertidumbre. Por tanto, la racionalidad de una decisión debe valorarse a la luz de las circunstancias con que contaban los decisores.

Una observación del sistema de ciudades asturiano permite ilustrar este problema, habitual en la toma de decisiones que implican el desembolso de grandes sumas de dinero. Si hubiéramos de conectar tres ciudades, como Avilés, Gijón y Oviedo, ¿cuál sería el trazado óptimo elegido por el planificador para la autopista?

La respuesta parece clara e inmediata: se elegiría la comunicación más directa, y ésta la ofrece una autopista en forma de triángulo, que minimiza los costes de desplazamiento de los usuarios. Sin embargo, el planificador optó por una forma de Y. ¿Fue un despilfarro sin sentido de recursos, fue un error? La decisión del planificador cabría definirla como irracional, cuando observamos la situación a posteriori y conocemos los aumentos de tráfico en la parte común de la autopista, que congestionan su uso. Pero estamos juzgando con datos que no estaban a disposición del planificador en el momento de diseñar el trazado de la autopista.

En el ejemplo propuesto, muy semejante a lo ocurrido con el trazado del ferrocarril en España en el siglo pasado –véase Cordero y Menéndez (1978)–, el planificador eligió la opción de ahorrar gastos en inversión (un recurso muy escaso para las generaciones pasadas) en detrimento de los costes de uso para los ciudadanos del futuro. Un problema

que volvemos a ver hoy cuando los responsables políticos se enfrentan a la decisión de elegir, por ejemplo, el trazado óptimo que comunica Madrid con Valencia, a costa de Albacete, Cuenca o de otras ciudades intermedias.

Como se ve, y tal y como insisten los historiadores, nuestra comprensión de los acontecimientos del pasado se enriquece con la distancia. Ello tal vez sea una consecuencia de que contamos con más información para valorar todas las complejas causas y acontecimientos que sucedieron realmente. Cuando en el campo de las ciencias sociales juzgamos el pasado, debemos estar muy atentos a la distinción entre optimalidad *ex ante* y *ex post* de las decisiones (Arruñada, 1998, p. 55). Cuando estas decisiones implican el gasto de importantes sumas, de importantes gastos fijos (la localización de un campus universitario, de un hospital, de una siderurgia, el diseño de un modelo de avión, la tecnología de un sistema informático en red...) la dependencia de la historia brota con todas sus consecuencias, agradables o desagradables.

Benito Arruñada, *Teoría contractual de la empresa*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

Fernando Menéndez, «El tema de la racionalidad de la red y sus líneas», en Miguel Artola (dir.), *Los ferrocarriles en España en 1844/1943*, capítulo I, Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España, pp. 163-184.

Hilary Putnam (1992), «La vigencia de William James», en *El pragmatismo. Un debate abierto*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 17-44.

William James, «Lo que significa el pragmatismo», en *Pragmatismo. Un nuevo nombre para viejas formas de pensar*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, pp. 78-101.

actúa en las teorizaciones de la economía. El supuesto es ante todo epistemológico, pero se transplanta con frecuencia al campo de las proposiciones normativas para justificar un falso darwinismo social, favorecedor de la competencia individual y de la supervivencia de los más fuertes. Por el contrario, la JEH defiende un compromiso valorativo con la justicia social, cuya promoción no puede venir exclusivamente del mercado, sino de la acción consciente de los poderes públicos, inspirada en la moral y el derecho. Al Estado compete, por tanto, velar para que el carácter social de la actividad económica no quede sometido a la conveniencia de los poderosos, en detrimento de los débiles del país. Un corolario de lo anterior es que las decisiones, en torno a cuestiones fundamentales de justicia y equidad, no deben confiarse solamente al juicio técnico: por el contrario, es el compromiso valorativo el que deberá orientar a la solución técnica»¹⁴.

Como resultado de ese compromiso valorativo, surgen diferentes modelos de producción de infraestructuras. La experiencia española en la *producción* de infraestructuras en la década de los sesenta, producción en el sentido de Romer, es tan original como el caso de *Railtrack* o de las licencias UMTS¹⁵. Aquí está buena parte de los problemas que surgen en la economía de las infraestructuras, que sólo encuentran una respuesta desde el borro-

¹⁴ Donoso (1999), p. 89. Una discusión moderna de los problemas de la racionalidad instrumental y axiológica puede encontrarse en Rescher (1988).

¹⁵ Está muy reciente un ejemplo paradigmático llamado a estudiarse en el futuro: la venta de las licencias UMTS. Aventuro una conjetura: a corto plazo los expropiados han sido los accionistas de las empresas.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

so pero renacido campo de la economía política: el campo donde se decide, conforme al principio de autoridad y a las reglas de la democracia, las distintas formas de asignación de unos derechos de propiedad en una economía de mercado¹⁶.

Pero con notables diferencias, que se pondrán de manifiesto en el epígrafe siguiente. Porque las circunstancias importan. A diferencia de Francia, cuya superficie física estabiliza los costes de construcción, la iniciativa ha terminado por crear un mapa o geografía desigual tanto en las dotaciones del *stock* como en la forma de uso, sólo corregidas con el paso del tiempo¹⁷. Autopistas de concesión, autovías gratuitas y nuevas autopistas con suaves peajes y concesiones a muy largo plazo, trenes de ancho nacional e internacional, son los sistemas elegidos sucesivamente, superpuestos, por el sector público para pagar la provisión de infraestructuras de carreteras o ferroviarias en la economía española en los últimos treinta años, dando pie a toda suerte de agravios comparativos, reales o imaginarios, entre los ciudadanos españoles residentes en distintas partes del territorio nacional.

3. La economía en el muy largo plazo: economía, geografía y cambio estructural

La áspera naturaleza, en palabras del profesor Juan Velarde, la abrupta, compleja y atormentada geografía española, fue un obstáculo para la modernización de España. Clima y geografía endurecieron las condiciones de vida de los españoles y redujeron la riqueza de nuestra nación y las posibilidades de un progreso rápido. La mayor parte de los tratados realizados por los ingenieros de obras públicas, las personas que de forma más directa se enfrentaban al problema, así lo reflejan; no como excusa, sino como una simple descripción de una realidad desagradable. La labor de titanes realizada por nuestros antepasados, en el siglo XIX, para superar esos obstáculos –véase por, ejemplo, la construcción de Pajares y las durísimas condiciones de explotación para los ferroviarios de esas rampas, con la tecnología del vapor– son episodios históricos y pruebas que van más allá de la retórica.

Por razones bien conocidas –el culto y adoración al individualismo metodológico¹⁸–, los economistas se han mantenido insensibles ante estos hechos y argumentos, porque bordean peligrosamente la frontera del determinismo geográfico. La mezquina naturaleza, puede argumentarse con mucha lógica, es un dato exógeno bien conocido por los agentes económicos: sólo se convierte en un problema cuando se toman decisiones erróneas, que se trasladan en el tiempo sobre el resto de las generaciones y contribuyen al despilfarro de grandes sumas de capital, capital escaso porque no hay ahorro sin dolor.

¹⁶ Fue el economista británico A.C. Pigou, quien llamó la atención por primera vez sobre la posibilidad de una divergencia sistemática entre el interés individual y el interés social –con grave escándalo del padre de la escuela de Chicago, Frank Knight, que respondería abruptamente a dicho trabajo–. El razonamiento de Pigou se ilustró con un ejemplo de congestión y carreteras y la fecha no es una casualidad, 1913, momento en el cual los coches comenzaban a hacer su aparición.

¹⁷ Véase Izquierdo (1981). En el estudio MOP (1975) se realiza una presentación desagregada de la inversión en carreteras por provincias y se analiza la decisión del sector público de apostar por las regiones que lideran el crecimiento económico, por un crecimiento espacialmente desequilibrado, y que concentran los mayores crecimientos de los tráfico.

¹⁸ Dos buenas aproximaciones al problema son los trabajos de Elster (1989) y el libro de Mario Bunge antes citado.

La pobreza es así causa y consecuencia de la geografía... y de la mala economía, de la mala conducta¹⁹. Un ejemplo clásico en la historia de España ilustra esta circunstancia: la decisión de adoptar el ancho nacional en el ferrocarril –seis pies castellanos– se atribuye a la posibilidad de emplear locomotoras con una caldera y un hogar más grande que proporcionase más potencia y capacidad de arrastre en unas líneas caracterizadas por una fuerte pendiente–. Esta decisión todavía se paga hoy y es un ejemplo espléndido, entre otros muchos, para ilustrar las desagradables consecuencias del *lock-in*.

Sin embargo, la geografía es una restricción objetiva a la integración de los mercados y, lo que es más importante, cabe detectar entre las causas del despigue de la economía española un cambio en las condiciones iniciales, como el acceso a nuevas técnicas que reducen los costes de la inversión en obra pública –a semejanza de Japón, que en ausencia de minerales y fuentes de energía, pudo sin embargo desarrollar una gran siderurgia gracias a la revolución del transporte marítimo y al aprovechamiento de las economías de escala de los procesos siderúrgicos–. Cuando nuevas tecnologías comienzan a estar disponibles –en el arte de las obras públicas, en el arte del transporte y en el arte de la gestión de los tráfico– España se libera parcialmente de esa restricción, si bien ello sólo reduce una parte del coste de la factura²⁰.

Todo esto comienza a ocurrir en el denominado decenio bisagra y se consolida en la década del crecimiento desequilibrado, en la década del *desarrollismo*. El milagro económico significa, entre otras muchas cosas, que España se libera parcialmente de la esclavitud de la geografía y por primera vez comienza a sacar provecho de la renta de situación que le ofrece su proximidad a la Unión Europea, su privilegiada posición²¹. El Plan de Estabilización ofrece el mecanismo que transforma sol en oro negro:²² el turismo aportará los ingresos en divisas necesarios para pagar la energía que mueve a la industria y el transporte y eliminará también el corsé de bastantes intervenciones y controles públicos que impedían el desarrollo de la iniciativa privada. Nuevos empleos en las ramas emergentes abrieron nuevas oportunidades a la mano de obra tradicionalmente subempleada en la agricultura. Esos brazos se trasladaron a la ciudad y, desencadenaron, pusieron en marcha, el virtuoso mecanismo kaldoriano de los rendimientos crecientes.

Con escaso capital público acumulado, con grandes tensiones, con grave sacrificio de la población en la calidad de vida urbana. Empero, liberados de la amargura agraria –a no ser que Miguel Delibes nos haya querido engañar con su obra *Los santos inocentes*– la década de los sesenta responde con pautada precisión, con una precisión que ni el propio Albert Hirschman habría soñado, a la estrategia de crecimiento vía escasez, propuesta pocos años antes en su celebrada obra. Una senda que va en la dirección contraria del camino seguido en el siglo

¹⁹ Véase Landes (1998), capítulo segundo, para una discusión de los condicionantes geográficos en el progreso de las naciones.

²⁰ Por ejemplo, el clima uniforme libera a Francia de las grandes inversiones en regulación de las cuencas fluviales y la posibilidad de emplear esos recursos en la creación de vías fluviales navegables, de tanta importancia para el desarrollo de la agricultura o de la industria pesada.

²¹ Véase Vázquez y Pañeda (2001).

²² Sudrià (1997) contiene una síntesis de sus aportaciones sobre el papel determinante de la energía en el desarrollo económico español. Subrayo la idea final del texto citado: «la evolución del sector energético... es un fiel reflejo del conjunto de factores naturales, económicos e institucionales que en unas ocasiones han dificultado y en otras estimulado el desarrollo económico de España».

LOS MINISTROS DE FOMENTO EN EL SIGLO XX

Jorge Vigón Suerodíaz

[18/05/1893] - [13/02/1978]



Nacido en Colunga, Asturias, el 18 de mayo de 1893, en el seno de una familia de firme vocación militar –su hermano mayor, Juan Vigón, también fue militar y llegaría a ser ministro del Aire–, realizó estudios de bachillerato e ingresó en la Academia de Artillería en el año 1909. Después de recibir su despacho de teniente realizó carrera militar en Marruecos. Monárquico convencido, perteneció desde su constitución al grupo Acción Española. A finales de septiembre de 1932, el capitán del Estado Mayor Jorge Vigón conspiraría abiertamente para lograr la restauración de la monarquía, [Preston, 1993, p. 120].

Abortada esta iniciativa por Franco en el último momento, se acoge más tarde a la Ley Azaña y se retira de la vida castrense. Comienza así su carrera periodística, que más tarde le llevará a alcanzar los premios nacionales de Periodismo y de Literatura. De la pluma del general Vigón saldrá una *Historia de la artillería*, en tres tomos, que tiene un reconocido aprecio entre los historiadores de la industria militar.

El 12 de octubre de 1935 asiste en Roma, junto a otros monárquicos como

José Calvo Sotelo, Eugenio Vegas Latapié y Juan Antonio Ansaldo, a la boda de Don Juan de Borbón, hijo de Alfonso XIII.

Se reincorpora al ejército desde los primeros instantes del alzamiento del 18 de julio contra la República. Forma parte del gobierno constituido el 25 de febrero de 1957 en la cartera de Obras Públicas. Vinculado en ese momento a la Tercera Fuerza, llega al gobierno, según Ullastres, convencido de que se le había llamado para traer a la Monarquía. Su decepción fue análoga a la de otros ministros monárquicos que le precedieron. De todos modos Ullastres –a la sazón, ministro de Comercio– le atribuyó una poderosa influencia en el proceso de desfalangistización del régimen y su progresiva monarquización.

Continuó como ministro de Obras Públicas en la reestructuración del gobierno del 10 de julio de 1962. Al general Vigón le corresponde la etapa más dura del ajuste producido con motivo del Plan de Estabilización económica de 1959. La mayor parte de los estudios impulsados en su época fueron de gran valor para el análisis realizado por el Banco Mundial.

Una vez abandonado el ministerio, se dedicó a actividades privadas. Murió en el año 1978.

Equipo Mundo (1970), *Los 90 ministros de Franco*, Barcelona, Dopesa. Prólogo de Emilio Romero y 18 entrevistas de Manuel del Arco. Epilogo de Amando de Miguel.

Paul Preston (1993), *Franco, «caudillo de España»*, Barcelona, ed. Grijalbo, 1994.

Jorge Vigón Suerodíaz (1970), *Cuadernos de guerra y notas de paz*, Oviedo, Instituto de Estudios Asturianos.

pasado, de la mano del ferrocarril. Con una diferencia estructural y estructurante:²³ en la segunda mitad del siglo XX España accede a una tecnología más divisible –motocicletas, carrromatos con motor de explosión, automóviles, camiones, autobuses y bicicletas–, que se compran de forma privada y que se acumulan de forma mucho más flexible geográficamente, pues se pueden aplicar a un gran número de ciudades. La explosión demográfica aumenta el tamaño de las grandes urbes, pero produce también la eclosión del sistema de ciudades intermedias, de tanta importancia en el sistema urbano de nuestros días.

Conforme el sector privado acumula esos medios de transporte, el sector público acompaña ese crecimiento, con la dotación de mejores vías públicas que dan acogida a esas nuevas formas de transporte. Acompañan el crecimiento, pero no lo superan salvo en una ocasión: con la promoción de las autopistas privadas, programadas y localizadas por la iniciativa privada, lo cual dará lugar a un fallo de mercado de *manual* ²⁴.

El escaso *stock* de capital social acumulado por la fracasada revolución industrial de antaño vale, hogaño, su peso en oro. El desplazamiento de la población hacia las zonas urbanas incrementará la rentabilidad de la inversiones pasadas en capital fijo, que es el sitio donde se acumulan las mayores economías de escala: calles en las ciudades, captación, depuración y traída de aguas, saneamientos y alcantarillado, redes de distribución eléctricas y redes de comunicación²⁵.

El automóvil irrumpe en las ciudades y se apropia de los *boulevares* y de los paseos reservados otrora para el acomodado peatón burgués, ocupa los espacios de los tranvías, que deben dejar paso y hacer un hueco en las calles a las motorizadas masas de ciudadanos que encuentran cobijo en las afueras de las ciudades; unas ciudades de aluvión –véase los barrios de la Elipa, el Pilar, San Blas o Fuencarral en Madrid; Belvitge en Barcelona, los barrios de La Luz y de Versalles, en Avilés, La Calzada en Gijón–²⁶ que crecen hacia afuera y que asientan a sucesivas oleadas, a sucesivas invasiones de emigrantes, de coreanos. Ciudadanos españoles que buscan nuevas raíces y señas de identidad²⁷ en el seno de las ciudades que los acogen, para hacer frente al dolor del desarraigo.

España, se ha dicho bastantes veces para otros sectores, quemó etapas en la década del milagro; cambios estructurales que requirieron en otros países decenas de lustros fueron realizados en el abrir y cerrar de ojos de 15 años. En mi modesta opinión, no hay parcela de la realidad española de los sesenta –educación, sanidad, transportes, sector industrial, urbanismo– que no recoja las con-

²³ Ésta es mi tesis, inspirada en el trabajo de Hoover (1948), autor del primer tratado de localización que hay que leer, y en el memorable estudio empírico de Chinitz (1960).

²⁴ Véase Bel (1999) para una completa discusión.

²⁵ Como el contexto de descubrimiento importa, y mucho, en la ciencia, no fue una casualidad que un brillante artículo, que merece los honores de la reimpresión en los tiempos actuales, fuese escrito por un agudo economista de origen trolano que observa y teoriza las relaciones entre urbanización y desarrollo económico, a la luz del proceso de transformación de la economía española. Véase Lasuén (1973).

²⁶ Véase el magnífico reportaje fotográfico de los dos tomos de la obra dirigida por José María Jover Zamora (Jover, 1996, 2000) o el libro de Terán (1999).

²⁷ Creo que no se exagera ni un ápice si se afirma que en esta época una seña de identidad característica de los españoles serían los equipos de fútbol, algunos de los cuales florecieron incluso en los barrios, como primitiva forma de acumulación de capital social –en el sentido emocional–. Años más tarde, algunos *progres* trasnochados de formación *frankfurtiana* relacionarían sin ningún pudor franquismo con fútbol. Los más inteligentes de entre ellos evitaron tal dilema haciéndose del *Barça* o del *Sporting*, una grave decisión por la que penarán el resto de sus días.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

secuencias no queridas de la macroeconomía del crecimiento desequilibrado. Sus beneficios y sus costes se trasladaron a las décadas posteriores con todas las consecuencias. Porque, conviene no olvidar nunca la lección más básica, en economía no hay nada gratis, no existen motores de agua. La geografía y la historia, las denominadas ciencias ideográficas, están ahí para brindarnos las más duras y robustas pruebas.

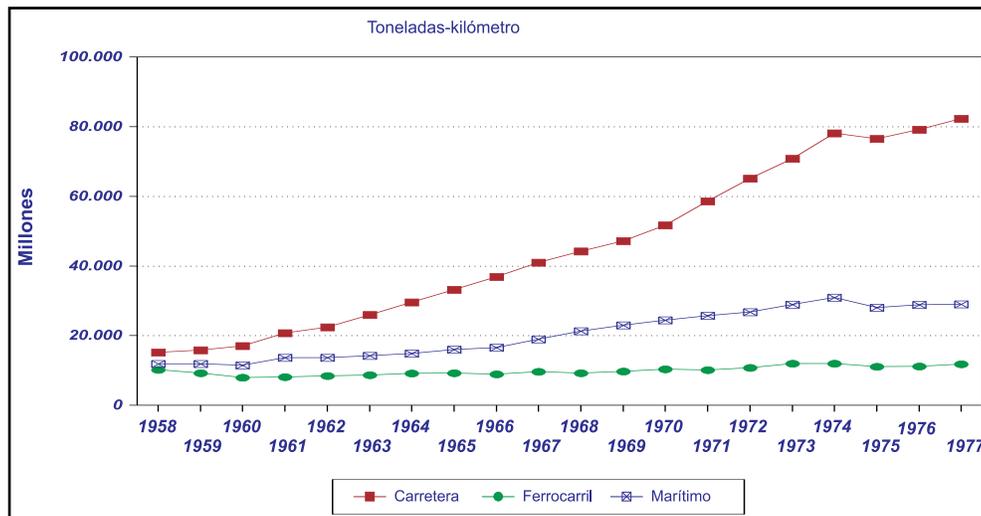
4. La evolución de los tráficos

El acceso a una oferta más moderna de medios de transporte dará un vuelco a las características de la demanda de transporte. Los *pegaso* y *barreiros*, los *ebro*, los *setra-seida*, comenzarán a hacerse dueños de las mercancías y del traslado de los viajeros, una vez que la economía española cuenta con las divisas suficientes para garantizar las importaciones energéticas que alimentan el nuevo sistema de transporte. Los estudios *input-output* realizados para esta época muestran la importancia e intensidad de los procesos de sustitución ocurridos en el seno de la estructura productiva española, y del sector transportes en particular.

Entre 1960 y 1970 el tráfico interurbano de viajeros se multiplica por cuatro, para moderar su crecimiento en los primeros años de la década de los setenta. En la década de los sesenta, las tasas de crecimiento interanuales superan fácilmente los dos dígitos. En muy pocos años, el transporte de viajeros por carretera deja atrás y pulveriza la oferta ferroviaria, que conoce también importantes crecimientos en este período, pero completamente insuficientes para mantener su cuota de mercado en el sistema de transportes español.

El transporte de mercancías por carretera había alcanzado a mediados de los cincuenta al transporte ferroviario. A comienzos de los sesenta el ferrocarril

Gráfico 1. Tráfico interurbano de viajeros

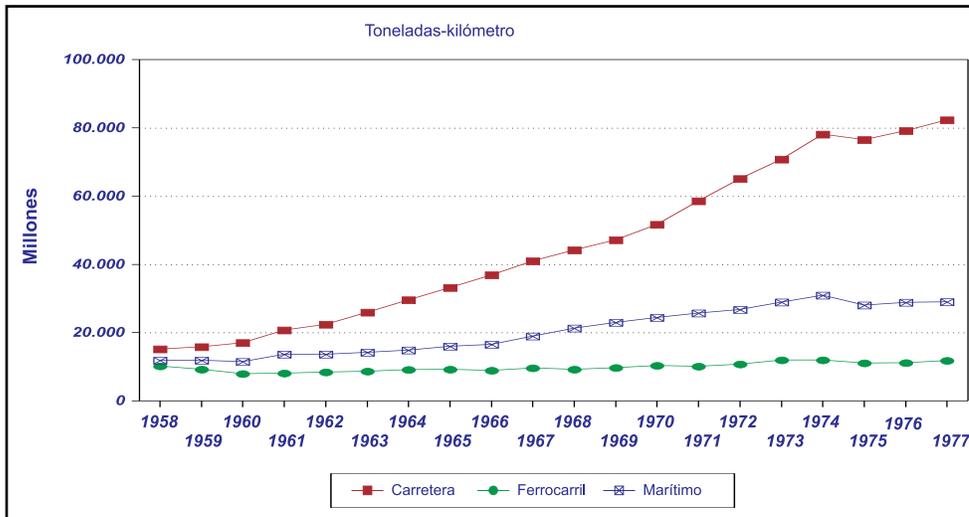


FUENTE: Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Estadísticas de transportes. Series cronológicas (1950-1977), Madrid, IETC, 1977, cuadro 0.8, p. 59.

acusa de forma importante la desaceleración y las medidas de ajuste ligadas al Plan de Estabilización de 1959. Su comportamiento global en la década es bien conocido y sigue siendo motivo de perplejidad²⁸. La carretera no cesa durante la década de aumentar la cuota de mercado. Al comienzo de la década presenta una tasa de crecimiento de los tráficos –en toneladas por kilómetro– superior al 10% anual acumulativo, un ritmo que excede al del crecimiento de la economía española. El ferrocarril vería mejorar sus tráficos a una tasa mucho más reducida: el 2,6% anual.

El comportamiento del transporte marítimo en este período es mucho más satisfactorio que el exhibido por el ferrocarril. Con todo, la emergencia del transporte por carretera como modo dominante en la economía española, una vez que ésta dispone de una adecuada oferta industrial y un acceso a las fuentes energéticas, es la nota característica del período.

Gráfico 2. Tráfico interior de mercancías



FUENTE: Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Estadísticas de transportes. Series cronológicas (1950-1977), Madrid, IETC, 1977, cuadro 0.9, p. 60.

Estos cambios en la demanda están asociadas a importantes mutaciones en la estructura de la oferta. Camiones y autobuses varían notablemente sus características al calor del crecimiento de la demanda. Las motocicletas son desplazadas como primera forma de vehículo privado. En cuanto a los vehículos de transporte autorizados para el desplazamiento de mercancías, se pone de manifiesto un crecimiento del parque de vehículos en los radios comarcales y nacionales, y un retroceso en los vehículos dedicados a los tráficos locales.

El estudio de la oferta de la capacidad de transporte en autobús muestra el progreso realizado en estos años, si damos crédito a las estadísticas elaboradas por el Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones en el año 1978.

²⁸ Un balance puede encontrarse en Muñoz y Vidal (2001), pp. 98-99.

LOS MINISTROS DE FOMENTO EN EL SIGLO XX

Federico Silva Muñoz

[28/10/1923] - [12/8/1997]



Nacido en Benavente (Zamora) el 28 de octubre de 1923, se licenció y doctoró en Derecho por la Universidad de Madrid. Fue miembro del Colegio Universitario San Pablo, profesor de Economía Política en la Facultad de Derecho, abogado del Estado y letrado del Consejo de Estado por oposición, procurador en Cortes, ministro de Obras Públicas, presidente de Campsa y diputado nacional en las primeras elecciones democráticas –por su provincia natal–, por Alianza Popular, de la que fue miembro fundador y llegó a ser su presidente.

Desde la juventud fue miembro de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, que conforma la línea ideológica de los cristiano-demócratas en el franquismo. Desarrolla buena parte de su carrera bajo los auspicios del cardenal Ángel Herrera Oria, tiene buenas relaciones con la banca –Pablo Garnica lo vincula como asesor jurídico de la dirección y del consejo de administración de Banesto en los cincuenta–. Pone despacho privado, ejerce como letrado del Consejo de Estado y participa activamente en el impulso de distintas asociaciones religiosas católicas.

A mediados de los cincuenta forma parte de la cena de los nueve, en la que se debate sobre política y se conspira, abiertamente, sobre cuestiones de poder. Nombres bien conocidos en la historia reciente de España aparecen en el cenáculo: Leopoldo Calvo Sotelo, Alfonso Osorio, Gonzalo Fernández de la Mora, José María Ruiz Gallardón, Torcuato Luca de Tena, Jesús Fueyo, Florentino Pérez Embid y Manuel Alonso García. Otros candidatos iniciales a la tertulia política –Calvo Serer y Blas Piñar– no encajaron muy bien en los comienzos del grupo.

En 1961 comienza el despegue de la figura de Silva Muñoz en el Régimen. Recibe la indicación de Sánchez Artajo para presentarse a Solís, ministro secretario general del Movimiento, y éste le indica la oportunidad de solicitar una audiencia a Franco. Así lo hace. Fruto de la visita es nombrado procurador en Cortes, donde su labor parlamentaria le concederá un protagonismo creciente. Aspirante al Ministerio de Justicia en las sucesivas crisis de gobierno, recibe el nombramiento inesperado de ministro de Obras Públicas –julio de 1965– a la edad de 41 años. Sucede al general Vigón y Franco le dedica estas palabras cuando le comunica su nombramiento: «he pensado renovar gobierno; hacen falta hombres nuevos y he creído que a un ministerio creador como el de Obras Públicas le irá bien un hombre joven como usted».

La etapa de cinco años en la que encabeza el ministerio le proyecta ante la opinión pública de forma imparable, porque aprovecha la naturaleza creadora del ministerio con una dedicación, capacidad de trabajo y de realización indudables. Su

meta ya no se limita a la simple recuperación material de la infraestructura. Acomete los proyectos capaces de modernizar la infraestructura española.

En su etapa como ministro, destaca la atención con la que elige a sus colaboradores inmediatos para las direcciones generales. Sus *Memorias* reflejan un notable conocimiento del ministerio y una gran honestidad para reconocer la contribución decisiva de muchos funcionarios a la realización de los proyectos en los lugares más recónditos de la geografía española. Ejecutivo de gran determinación –en Bilbao, un lugar muy apropiado, diría que «él no venía a hacer planes de autopistas, sino autopistas concretas y después ya vendrían los planes»–, con una orientación estratégica de las actividades que desea ejecutar y con una pragmática selección de objetivos –concentración de recursos, selectividad en las inversiones, visión a medio y largo plazo que conjuga la prognosis del futuro pero no esteriliza la acción en el presente–, se gana una merecida fama de ministro eficaz; su mayor victoria moral es la inauguración de los primeros 30 kilómetros de la autopista La Junquera-Barcelona, cuatro años después de recibir el encargo del general Vigón de encontrar fondos para las autopistas. Recibe el nombramiento de hijo adoptivo de la ciudad de Barcelona, en el mismo lugar donde su anuncio de la construcción de la autopista del Mediterráneo había sido recibido con incredulidad: «Se rieron de mí. Las llamaban *utopistas*» (*Memorias*, p. 112).

En este punto de la biografía me parece de sumo interés destacar una conversación entre Silva Muñoz y el general Franco, a propósito de la financiación de las obras públicas. Creo que la extensa y jugosa cita merece la atención de los estudiosos de las doctrinas y de las ideas económicas del franquismo, porque el General expone una original

tesis del uso del crédito y del dinero, de rabiosa raíz schumpeteriana (véase Baldwin, 1967, pp. 50-52), como instrumento de financiación de los procesos de acumulación de capital –y en un contexto histórico de mercados financieros escasamente integrados, con sistemas de tipo de cambio fijos pero ajustables en el tiempo, donde tal tesis puede ser útil para el decisor público–:

En el camino me alentó el Caudillo a proseguir enérgicamente la política de obras públicas. «No se preocupe usted de Hacienda, todo se arreglará. Endéudese, que siempre es más barato hacer hoy y pagar». [...] Entonces él me explicó sus ideas: «Cuando yo no era –me dijo– coronel, ni general, es decir, cuando ascendí a general de brigada, me dediqué a aprender economía. De mi estudio y de mi experiencia, he llegado a la conclusión de que si tomáramos un empréstito extranjero, por las divisas ingresadas en el Banco de España hay que pagar intereses y crear el contravalor en pesetas. Por eso entiendo que es mejor crear dinero interior que no devengar intereses y tener que devolver el préstamo en divisas». Esta teoría tuvo afortunadamente alguna excepción por parte de él a la que ya me referiré, y me añadió: «Una vez estaba yo en la playa de Gijón. En esto vino el general Primo de Rivera con algunos de sus ministros y unos amigos. Me invitó a comer. Hablé mucho con Calvo Sotelo. Discutimos sobre estos temas. Él sostenía la tesis opuesta a la mía. Yo le decía que era una tesis (la suya) «provinciana», pero no le convencí. Pasó el tiempo y publicó su obra *Mis servicios al Estado*, sufrió el exilio y descubrió nuevos horizontes. Me envió el libro y no había llegado a leerlo cuando nos invitó a cenar en su casa de Vega de Anzo, pidiendo mi opinión sobre dicho libro. Yo le dije que no había llegado a leerlo. Entonces Calvo Sotelo me remitió otro ejemplar con una

dedicatoria: «Al general Franco, de un gobernante *provinciano* que ha dejado de serlo». Calvo había comprendido, *esté de moda o no*, que el moderado uso de la inflación era una necesidad de las economías que quieren desarrollarse» (relatado por Silva Muñoz, *Memorias*, p. 156. La cursiva no está en el original).

Una ambición política no satisfecha y su incomodidad ante la ausencia de rumbo en el régimen le llevan a presentar una sorprendente dimisión. Abandona el gobierno, sin recibir el recado del famoso motorista —una circunstancia que le produce cierta vanidad, como queda reflejado en sus memorias—. Franco le despide con afecto: «¡Qué dirá el pueblo español que cuando un ministro lo hace bien, se val!». Acepta la presidencia de la empresa pública Campsa —un encargo aparentemente menor, pues de este período sólo anota el incidente de su sorpresa cuando el ministro de Hacienda revisa los precios de las gasolineras sin advertirle del hecho—.

El resto de su biografía está relacionada con la historia de la transición política: fue propuesto, junto con López Bravo y Adolfo Suárez, en la terna de la cual saldría el sucesor de Arias Navarro, período decisivo de la II Restauración y en la cual las Cortes franquistas aprobarían la Ley de Reforma Política —a la cual votó favorablemente, consciente de la necesidad de que el régimen evolucionase—. Participa con Manuel Fraga Iribarne en la fundación de Alianza Popular, gran derrotada en las urnas cuando las elecciones de 1977. Gracias al acuerdo del partido para conceder libertad de voto al grupo parlamentario, se pronunció en contra de la Constitución española de 1978, después de argumentar su rechazo al artículo 2º y al título octavo.

Falleció en Madrid el 12 de agosto de 1997.

En el año 1960 había en España sólo 595 autobuses de más de cuarenta y cinco plazas. Entre 1960 y 1970 los autobuses en servicio público crecieron a una tasa acumulativa del 8,3%. En 1977, el grueso de la oferta de plazas se había desplazado al modelo de autobús de mayor capacidad. Las empresas de autobuses apostaron por la modernización del parque de autobuses en aquel grupo capaz de atender los altos ritmos de crecimiento de la demanda.

5. Reto y respuesta: la acción modernizadora del MOP

Ante la magnitud de los problemas abiertos por un crecimiento vertiginoso, las autoridades públicas tuvieron que reaccionar. La respuesta ordenada por la Administración, y el MOP en particular, es decisiva en la modernización de España en esta época, por muchos motivos que detallaremos a continuación. Se anticipa una conclusión y un juicio de valor: fueron muchos los aciertos y hubo algunos sonados errores, que el tiempo habría de sacar a la luz. Sin embargo, el contexto administrativo constituye una limitación objetiva a la actuación de los responsables públicos de la época. La limitada capacidad recaudatoria del Estado franquista, con un diseño muy deficiente de su estructura tributaria, constriñe el margen de actuación de los ministros de Obras Públicas del período, que tienen un buen diagnóstico de la situación, pero cuentan con escasos recursos para impulsar sus programas de reforma²⁹.

²⁹ En sus *Memorias* políticas, el ministro Silva Muñoz destaca por dos veces la negativa del Ministerio de Hacienda a aportar recursos públicos para el programa de autopistas. De la lectura del texto se desprende que él hubiera preferido la aportación de recursos públicos. Como no pudo ser, justifica lo acertado de su opción a la luz de los acontecimientos de la década de los ochenta —autovías— y del regreso a las concesiones a principios de los noventa.

Cuadro 1. Parque de vehículos de transporte de mercancías por carretera autorizados por la Dirección General de Transportes Terrestres para realizar transportes interurbanos

VEHÍCULOS DE MERCANCÍAS	1962	1970	1977	70/62	77/00
DE SERVICIO PÚBLICO	88.316	159.705	217.562	7,69	4,52
Menos de 3 t. de capacidad	23.817	42.936	80.890	7,64	9,47
De 3 a 10 t. de capacidad	57.838	73.942	59.351	3,12	-3,09
Más de 10 t. de capacidad	6.661	42.827	77.321	26,19	8,81
DE RADIO NACIONAL	25.114	48.809	66.719	8,66	4,57
Menos de 3 t. de capacidad	1.138	2.274	4.306	9,04	9,55
De 3 a 10 t. de capacidad	18.203	16.742	12.514	-1,04	-4,07
Más de 10 t. de capacidad	5.773	29.793	49.899	22,77	7,65
DE RADIO COMARCAL	28.394	77.550	122.829	13,38	6,79
Menos de 3 t. de capacidad	6.416	27.285	66.331	19,83	13,53
De 3 a 10 t. de capacidad	21.327	40.521	36.037	8,35	-1,66
Más de 10 t. de capacidad	651	9.744	20.461	40,25	11,18
DE RADIO LOCAL	34.808	33.346	28.014	-0,53	-2,46
Menos de 3 t. de capacidad	16.263	13.377	10.253	-2,41	-3,73
De 3 a 10 t. de capacidad	18.308	16.679	10.800	-1,16	-6,02
Más de 10 t. de capacidad	237	3.290	6.961	38,93	11,30
DE SERVICIO PRIVADO	69.861	267.706	454.977	18,28	7,87
Menos de 3 t. de capacidad	49.507	210.273	370.354	19,82	8,42
De 3 a 10 t. de capacidad	19.464	48.636	60.873	12,13	3,26
Más de 10 t. de capacidad	890	8.797	23.750	33,16	15,24

FUENTE: Ministerio de Transportes y Comunicaciones, *Estadísticas de transportes. Series cronológicas (1950-1977)*, Madrid, IETC, 1977, cuadro 1.8, pp. 102-105.

La excelente presentación de este período realizada por Francisco Comín en una obra bien conocida y de fácil acceso, permite enmarcar en un contexto más general la acción modernizadora del Ministerio de Obras Públicas³⁰.

Otros problemas más generales escapan a las posibilidades reales de actuación de los responsables, porque exceden el tiempo necesario para cubrir la acción de un régimen o de un simple gobierno. Este aspecto técnico en todo proceso de acumulación originaria merece ser destacado, porque se trata de una regularidad empírica que atraviesa el corazón de todos los grandes hombres pú-

³⁰ Véase Comín (1988a, 1988b) y Comín (1985).

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

Cuadro 2. Parque de vehículos de transporte de viajeros por carretera autorizados por la Dirección General de Transportes Terrestres para realizar transportes interurbanos

VEHÍCULOS DE VIAJEROS	1960	1962	1970	1977	70/62	77/00
TURISMOS DE SERVICIO PÚBLICO	34.458	38.837	55974	68.509	4,67	2,93
AUTOBUSES DE SERVICIO PÚBLICO	9.599	10.613	20.068	24.311	8,29	2,78
De 10 a 25 plazas	2.455	2.389	3.870	2.632	6,22	-5,36
De 26 a 45 plazas	6.549	6.792	9.392	8.867	4,13	-0,82
Más de 45 plazas	595	1.432	6.806	12.812	21,51	9,46
De servicio regular	7.489	7.852	10.179	11.212	3,30	1,39
De 10 a 25 plazas	1.847	1.540	1.416	1.170	-1,04	-2,69
De 26 a 45 plazas	5.113	5.054	5.316	4.935	0,63	-1,06
Más de 45 plazas	529	1.258	3.447	5.107	13,43	5,78
De servicio discrecional	2.110	2.761	9.889	13.099	17,29	4,10
De 10 a 25 plazas	608	849	2.454	1.462	14,19	-7,13
De 26 a 45 plazas	1.436	1.738	4.076	3.932	11,24	-0,51
Más de 45 plazas	66	174	3.359	7.705	44,78	12,59
AUTOBUSES DE SERVICIO PRIVADO	543	740	1.314	1.922	7,44	5,58
De 10 a 25 plazas	309	404	640	785	5,92	2,96
De 26 a 45 plazas	208	257	508	756	8,89	5,84
Más de 45 plazas	26	79	166	381	9,73	12,60

FUENTE: Ministerio de Transportes y Comunicaciones, *Estadísticas de transportes. Series cronológicas (1950-1977)*, Madrid, IETC, 1977, cuadro 1.7, pp. 99-101.

blicos que en algún momento de su vida estuvieron en puestos clave ligados a la modernización del Estado. Se puede rastrear en sus declaraciones, lo que produce una sorprendente solidaridad del gestor, independientemente de su ideología. Así, Indalecio Prieto declaraba en el año 1933:

«Ésta no es una obra a realizar en el período brevísimo de días, ni de meses; es una obra de años, para la cual se necesita la asistencia de quienes hoy gobiernan, de quienes estén en la oposición, de quienes sirven al régimen republicano y, oídlo bien, de quienes están en contra de él; porque quienes, por patrocinar el régimen republicano una empresa de esta naturaleza, le negaran su asistencia y auxilio, serían no enemigos del régimen, sino miserables traidores a España»³¹.

³¹ Citado por Silva Muñoz (1993), p. 214. Años más tarde, el presidente del Gobierno don Felipe González Márquez, afirmaría que, para conseguir el cambio -que España funcione, en sus propias palabras- hubiera precisado veinte años de mandato.

El estado de las infraestructuras a comienzo de los sesenta era realmente delicado. El crecimiento de la década anterior y la ausencia de inversión –asignada en su mayor parte a simples mejoras y a la conservación de carreteras– ponen al país ante el riesgo del colapso de su sistema de transportes, cuando nuevos tipos de vehículos, mucho más exigentes con las características de las carreteras, comienzan a generalizarse. El reto de resolver tales carencias, de forma racional, fue una prueba de máxima dificultad para la Administración de la época.

Las carencias del ferrocarril eran también muy conocidas, porque abundaban los estudios acerca de sus males, que no se correspondían con un esfuerzo paralelo de inversión. La delicada situación del ferrocarril mereció una gran atención del Banco Mundial, cuyo exhaustivo diagnóstico –en el seno de un informe que dedicó toda una sección al análisis del sistema de transporte español– fue el mejor apoyo y estímulo para el comienzo de un conjunto de reformas estructurales.

5.1. La inversión pública: evolución y composición

La década de los sesenta es la década de la movilidad, es la España del 600, automóvil que simboliza la transformación económica y social vivida por nuestra nación. Sin embargo, sería una simplificación reducir la actuación realizada por el ministerio a las labores de modernización en el ámbito del transporte terrestre –carreteras y ferrocarriles–. Las obras hidráulicas, impulsadas por el Régimen desde la década de los cuarenta, reciben otro decisivo impulso entre 1960 y 1975, como consecuencia de los intensos procesos de urbanización y de los esfuerzos realizados para modernizar las estructuras agrarias y elevar la productividad de la agricultura española.

¿En qué activos públicos invirtió el Estado sus limitados recursos? Los datos de *stock* de capital reconstruidos por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas son una buena pista para conocer las preferencias de los responsables públicos de aquella época.

En primer término, observemos el perfil temporal de la inversión pública. Ésta se mantuvo por encima del 2% de la renta nacional, un nivel relativamente reducido en una época en la que la mayoría de los presupuestos del conjunto de las administraciones públicas se liquidaron con superávit³². Para el promedio del período 1961-1977, el gasto público en inversión ascendió al 2,5% de la renta nacional.

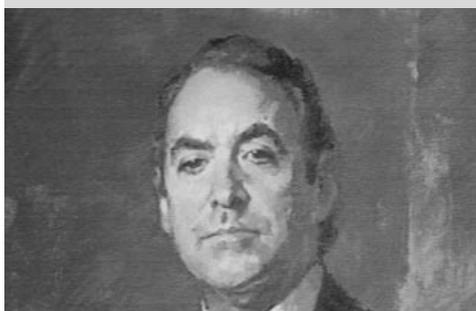
La Administración del Estado dio preferencia en el gasto al Ministerio de Obras Públicas en la primera parte de la década de los sesenta. Por modo de transporte, la carretera recibió un titubeante impulso, que se consolida con claridad en los presupuestos del ministerio en la segunda parte de la década, precisamente cuando el peso del gasto del ministerio en el conjunto del gasto estatal experimenta una disminución relativa. La apuesta por el transporte por carretera es clara –si queremos seguir produciendo coches, habrá que hacer carreteras, señala en sus *Memorias* Silva Muñoz al ministro de Industria de la época, López Bravo–. El segundo capítulo fundamental fueron las obras hidráulicas –gasto parcialmente financiado por empresas, cuando permiten el aprovechamiento hidroeléctrico–, que a mediados de los sesenta cobran una gran trascendencia, en el sector agrario y en el abastecimiento de aguas a las grandes conurbaciones –Madrid, Barcelona y Bilbao destacan en esta época–.

³² Véase Comín (1988a), p. 447, cuadro 3, columna 7.

LOS MINISTROS DE FOMENTO EN EL SIGLO XX

Gonzalo Fernández de la Mora y Mon

[30-4-1924]



El intelectual

Poliédrico y multifacético, sumamente complejo y, por tanto irreductible a la simplificación, existe un riesgo grave y sería muy fácil cosificar su rica personalidad en un conjunto limitado de etiquetas. Fernández de la Mora, sin duda alguna el más profundo e inteligente publicista del régimen franquista, es un intelectual que dice lo que piensa y que ha meditado y estudiado mucho todo lo que dice. Apasionado defensor de la razón, reconoce la posibilidad del error que lo aleja de dogmas, por tal motivo gusta de las pruebas empíricas y de los experimentos y apela a la crítica racional.

Nacido en Barcelona en el año 1924, hijo de militar auditor –su padre redactó el bando con el pronunciamiento del general Primo de Rivera–, terminó sus estudios de bachiller en Santiago de Compostela. En 1940 se trasladó a Madrid para cursar simultáneamente las carreras de Derecho y Filosofía y Letras, en las que se licenciaría con sendos premios extraordinarios. Doctor en Derecho, a los 24 años ingresó en la carrera diplomática. Fue cónsul de España en Francfort, encargado de negocios en Bonn y consejero de embajada en Atenas. Ejerció como

profesor en la Escuela Diplomática y en la Escuela de Funcionarios Internacionales de Madrid. Fundador de la revista *Razón Española*, a iniciativa de Federico Silva Muñoz y de la Fundación Balmes.

Ensayista, diplomático, filósofo, político vocacional, polémico. Inclasificable, causa estragos entre sus contradictores: «Conservador, antiliberal y reaccionario, un maurrasiano admirador de Donoso Cortés y Maeztu» (Fusi, 2001, p. 783).

Por su formación jurídica y filosófica, una preocupación central es la reflexión sobre la naturaleza y función del Estado y su contribución a la convivencia –un tema muy español, a la luz de nuestra historia–. Su conclusión o propuesta, el Estado pragmático, el Estado de obras que contribuye al progreso material y social mediante la eliminación de la ideología y la potenciación de los aspectos objetivos, técnicos, implícitos en las decisiones públicas. El Estado moderno es el gobierno de los expertos. Interpretada de forma contemporánea, la tesis de Fernández de la Mora podría ser un ejemplo de ingeniería social fragmentaria; como conservador formal, la prudencia deber ser una guía en la actuación del responsable público, que le lleva a mantener todo aquello que es útil para la sociedad mientras no se dispone de una alternativa mejor. Como defensor de la razón frente al subjetivismo, apuesta por una reforma gradual de las instituciones siempre que se sustancien en progresos materiales ciertos.

La segunda vertiente de su pensamiento, la más genuina tal vez por imperecedera y universal, se centra en demarcar el significado de la idea derecha e izquierda –obsérvese que un

Estado técnico no es ni de izquierdas ni de derechas, en un mundo sin ideologías-. En 1970 no aventura un juicio definitivo al respecto, capaz de dar contenido real a esa distinción –véase su respuesta al Grupo Mundo-. Quince años más tarde, en una inteligente entrevista conducida por Ángel Maestro, hace una distinción operativa: racionalismo *versus* irracionalismo pueden ser una buena pista para demarcar entre derecha e izquierda –entre modernidad y progreso, frontera que nos aleja de la sociedad tradicional y de la miseria-. El uso de la razón separa las sociedades que progresan de las que permanecen estancadas en la miseria, gracias al uso de la ciencia. El mundo de los revolucionarios es un mundo emocional y subjetivo del cual sólo se han obtenido grandes fracasos históricos.

La segunda línea de demarcación se asienta en su reflexión sobre el concepto de envidia igualitaria. El eje característico del pensamiento de izquierdas es una creencia «irracional» por sentimental y carente de base empírica alguna: «El fundamento ideológico del socialismo y de los izquierdistas es en general el igualitarismo. Tal ideal no sólo es imposible por la radical variedad de todo lo existente, singularmente los hombres, sino porque es injusto retribuir igualmente esfuerzos y rendimientos dispares. ¿En qué se apoya la parcialmente inicua e inviable utopía igualitaria? No en argumentos racionales ni siquiera utilitarios, sino sentimentales. El envidioso, el que sufre contemplando el bien ajeno, cree compensar su déficit felicitario igualando al otro, lo que frecuentemente exige rebajarlo» (p. 288). Si estos sentimientos están muy extendidos, la acción correctora del Estado se excede y se desvía del orden natural, termina reduciendo la riqueza y la eficacia global de la sociedad.

El punto de vista de Fernández de la Mora es tradicional y, manifiestamente mejorable a la luz de las investigaciones

recientes sobre la naturaleza de la cooperación, –el gran tema central de las ciencias sociales, un aspecto curiosamente ignorado en la obra; son lecturas indispensables von Mises, 1949, Mundell, 1968, Phelps, 1985, y Tuomela, 1996-. Obviando los aspectos sentimentales del razonamiento –que también son una vertiente objetiva del problema, tal y como nos enseñan las investigaciones psicológicas– la tesis de Fernández de la Mora puede ser examinada a la luz de las enseñanzas de viejos principios de la economía política. La realidad de la desigualdad es, en ocasiones, fruto de la desigualdad de los individuos o de la naturaleza –ventajas comparativas ricardianas, en el lenguaje de los economistas, que determinan la especialización relativa y la riqueza-. Pero no es menos cierto que la literatura reciente –siguiendo la argumentación clásica smithiana– subraya que la productividad de un individuo puede no ser separable del nivel de división del trabajo y del grado de coordinación del grupo en el cual coopera. En presencia de indivisibilidades, de no linealidades, el pago a un factor puede no corresponderse estrictamente con su productividad marginal. Dicho de otra forma, el rendimiento de un mismo individuo puede ser distinto dependiendo del *team* en el cual se incorpora, *ceteris paribus* sus capacidades. Una evidencia *prima facie* aparece ante nuestros ojos cuando observamos, con el fenómeno de la emigración, como ciudadanos aparentemente torpes e incapaces en sus regiones tienen un gran éxito en otros lugares. La desigualdad puede tener una base genética, un fondo natural,... y un componente ambiental. Hay, en consecuencia, una indeseable presencia del azar en la distribución social de la renta. El grado de intervención del Estado para la corrección de las desigualdades existentes sigue siendo una cuestión a

LOS MINISTROS DE FOMENTO EN EL SIGLO XX

responder por el sistema político, en cada momento de la historia.

Volvemos así al punto de partida: ¿qué Estado necesitamos?, ¿cómo elegimos a nuestros gobernantes y de qué modo los echamos cuando se desvían del rumbo adecuado? A estas *triviales* preguntas no responde Fernández de la Mora, que se limita a recomendar que el Estado debe ser eficaz –un buen punto de partida, pero trivial si no hubiera ya 160 años de ciencia económica, y si Aristóteles no hubiese mostrado su preocupación por estos asuntos en épocas tan lejanas– porque sólo la eficacia concede legitimidad a un régimen o forma política. Fernández de la Mora despoja de valores axiológicos, de ideales, a las formas de Estado o de gobierno y las reduce a meros instrumentos. Una estrategia que es una regularidad empírica en muchos gobernantes que aspiran a obtener la legitimidad por sus obras. Recuérdese el feliz aforismo chino: «Gato negro o gato blanco, lo importante es que cace ratones».

El ministro

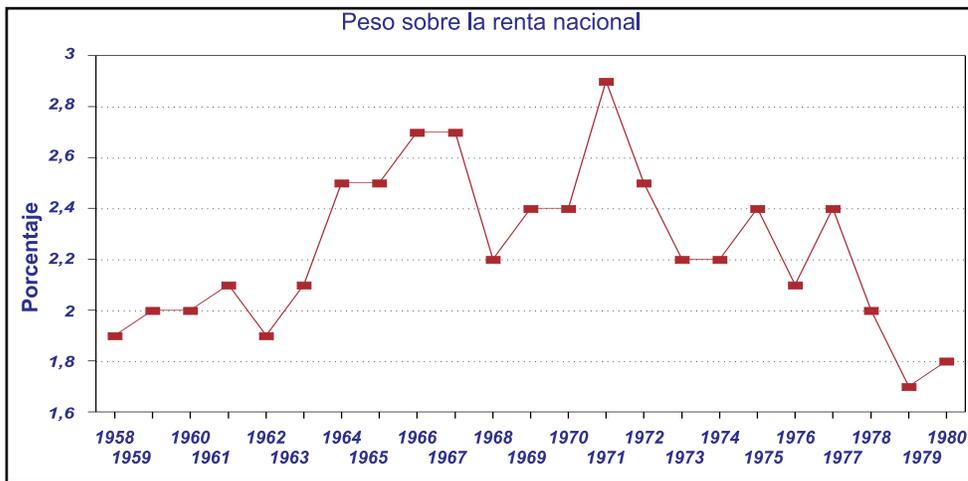
Aparentemente, Fernández de la Mora aterrizó en el ministerio que menos se adecuaba a su formación. Sin embargo, mostró grandes dotes para el liderazgo político y para aplicar su formación jurídica y filosófica a la resolución de problemas prácticos –una auténtica lección para estos tiempos que propenden a la especialización–. La tenacidad de su trabajo le permitió familiarizarse con las complejas cuestiones que subyacen en la gestión de la cosa pública y, de modo particular, en un ministerio eminentemente técnico como el de Obras Públicas. Pero precisamente por la naturaleza política de las inversiones acometidas, en las que dar a unos significa quitar a otros, su intuición de político le permitió acometer los problemas prácticos con la diligencia

necesaria del gestor eficaz. Pudo así continuar la labor de su antecesor.

Regulación de la competencia entre el transporte por carretera y el ferrocarril en las grandes distancias, financiación de los metros de Madrid y de Barcelona, ley de autopistas y trasvase Tajo-Segura, además de completar el embalse de El Atazar e impulsar numerosas redes arteriales urbanas, son algunos de los proyectos más destacados que se ejecutaron en el período que dirigió el ministerio. Sus *Memorias*, publicadas y premiadas en el año 1995, detallan su visión y son una lectura indispensable para que todo español que desee formarse un juicio propio sobre este trepidante período de nuestra historia.

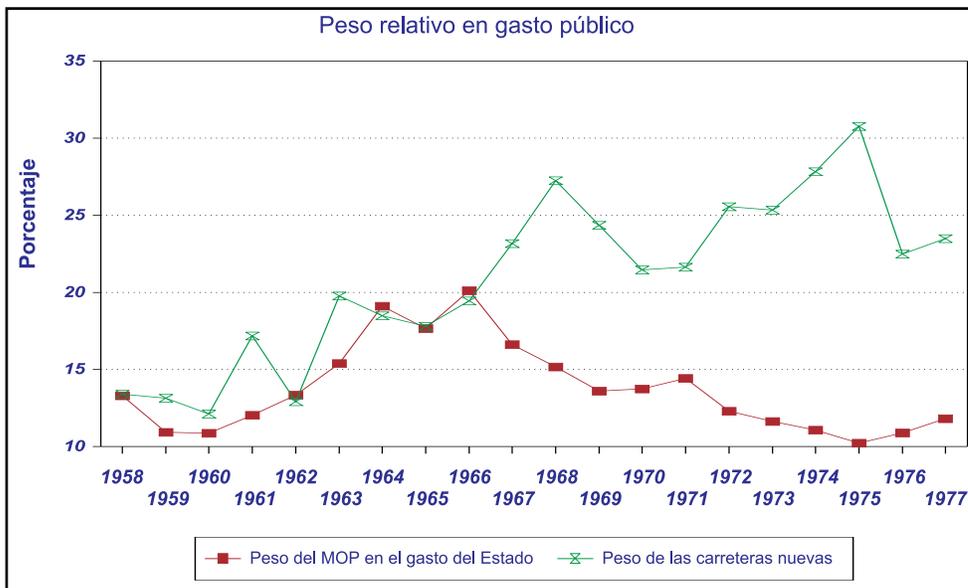
Bibliografía:

- Equipo Mundo (1970), *Los 90 ministros de Franco*, Barcelona, Dopesa. Prólogo de Emilio Romero y 18 entrevistas de Manuel del Arco. Epílogo de Amando de Miguel.
- Varios autores (1995), *Razonalismo. Homenaje a Fernández de la Mora*, Madrid, Fundación Balmes.
- Gonzalo Fernández de la Mora y Mon (1976), *El Estado de Obras*, Madrid, Doncel.
- Gonzalo Fernández de la Mora y Mon (1965), *El crepúsculo de las ideologías*, Madrid, Rialp.
- Gonzalo Fernández de la Mora y Mon (1984), *La envidia igualitaria*, Barcelona, Planeta.
- Juan Pablo Fusi (2001), «El régimen autoritario (1960-1975)», en José María Jover Zamora, Guadalupe Gómez-Ferrer y Juan Pablo Fusi Aizpúrua, *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX y XX)*, Madrid, ed. debate, pp. 707-799.
- Edmund Phelps (1985), *Economía Política. Un texto introductorio*, Barcelona, Antoni Bosch editor, 1986.
- Ludwig von Mises (1949), *La acción humana. Tratado de Economía*, 5ª edición, Madrid, Unión Editorial, 1995.
- Robert A. Mundell (1968), *El hombre y la economía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972.
- Raimo Tuomela (1996), «¿Qué es la cooperación?», en Wenceslao J. González (ed.), *Acción e Historia: el objeto de la historia y la teoría de la acción*, La Coruña, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Coruña, pp. 295-307.

Gráfico 3. Inversión de las AA.PP.

FUENTE: Comín (1988a), p. 462.

El ferrocarril también realiza en la década de los sesenta un gran esfuerzo inversor, si bien cabe destacar que una parte del mismo fue financiado por la empresa mediante el endeudamiento externo. A pesar de todo, los datos de la década de los sesenta no ofrecen una imagen desasistida del ferrocarril. El MOP

Gráfico 4. Ministerio de Obras Públicas

FUENTE: Comín (1985) y Ministerio de Obras Públicas (1975).

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

destina importantes recursos a su modernización y el erario público asume las cargas del déficit de explotación generado por la empresa. El ferrocarril de ancho nacional, a mediados de los sesenta, se encontraba ya en el círculo del declive que describiría pocos años más tarde Baumol en su famoso artículo, sin el cual es muy difícil interpretar los procesos de declive (Baumol, 1967).

Los ritmos de crecimiento del gasto en carretera no guardan correlación con el crecimiento de los tráficos observados en esa época. Ahora bien, las mejoras permiten aumentos de capacidad muy notables y dan pie a aprovechar la capacidad mínima instalada en las carreteras, que ofrecen así un margen de crecimiento a los futuros tráficos. En este punto hay que atender no sólo al gasto realizado sino también al tipo de programa ejecutado. Superado el período de emergencia de los primeros años de los sesenta, en los cuales se realizaron trabajos muy urgentes de reparación, conservación y reconstrucción de firmes, la llegada de Silva Muñoz al ministerio –quien años más tarde sería conocido con el apodo de *ministro eficacia*– daría un nuevo rumbo más sistemático a las actuaciones del MOP en el ámbito de las carreteras, a través de la pragmática apuesta por el plan REDIA y la introducción de las autopistas de peaje.

5.2. El problema de la carretera

En el año 1961 había en España 127.336 kilómetros de carreteras, de los cuales 76.884 pertenecían a la red del Estado y los 50.452 km. restantes estaban en manos de las administraciones locales –cabildos y diputaciones–. En 1961 las estadísticas dan noticia de la existencia de 34 kilómetros de autopistas. Si observamos sus características, en la red de carreteras del Estado sólo había, en esa fecha, 1.177 kilómetros con aglomerado asfáltico en condiciones de soportar los nuevos medios de transporte y con un ancho comprendido entre 7 y 9 metros –es decir, la horquilla que va de una carretera con un arcén o sin él a cada lado de la calzada–. La mayor parte de las carreteras del Estado tenía un tratamiento superficial o era muy estrecha.

En las mismas fechas España era un país escasamente motorizado. Las estadísticas recogen que había diez turismos por cada mil habitantes; el grueso del parque oficial estaba integrado por motocicletas. Sin embargo, el fuerte crecimiento de la renta por habitante y el acceso a una energía barata como la gasolina, en términos nominales y reales –entre 1960 y 1967 el litro de gasolina se adquiriría a diez pesetas–, fueron los motores de la movilidad en vehículo privado. En el año 1977, la cifra de turismos por cada mil habitantes era de 164. En 17 años se había multiplicado por 16, con un crecimiento medio del 17,9% anual acumulativo.

La década arranca con un estudio muy detallado del estado de las carreteras, presentado por el ministro don Jorge Vigón Suerodfáz al Consejo de Ministros, en la primavera de 1960³³. Este antecedente daría lugar al denominado Plan General de Carreteras de 1961, cuyo horizonte temporal se extendía al período 1962-1977.

El desbordamiento de los crecimientos del tráfico obliga a una actuación urgente sobre un conjunto muy limitado de la red española de carreteras. Las cifras de inversión real –nueva carretera– crecen entre los años 1962 a 1965 de

³³ *El problema de la carretera se titulaba*, estudio de gran ayuda para la misión del Banco Mundial en España.

Cuadro 3. Evolución del gasto del Ministerio de Obras Públicas y de la inversión en carreteras (millones de pesetas corrientes de cada año)

AÑOS	MOPU (1)	LGAS (1)	Clasificación funcional		Inversión en carreteras			PESO		
			CARR (6)	IVIE	Conservación	Nueva (real)	Gastos	Total	MOPU(1)/GE	Nueva/MOPU(1)
1958	7.796	58.618	4.825	1.887	740,0	1.044,0	32	1.816,0	13,3	13,4
1959	7.953	72.745	3.284	1.614	780,0	1.044,0	32	1.856,0	10,9	13,1
1960	8.168	75.225	3.826	2.435	947,0	989,0	71	2.006,0	10,9	12,1
1961	8.447	70.188	2.160	2.514	849,0	1.450,0	46	2.345,0	12,0	17,2
1962	12.406	92.971	2.718	2.903	1.221,0	1.603,0	78	2.902,0	13,3	12,9
1963	17.536	113.906	5.664	5.056	1.552,7	3.467,1		5.019,8	15,4	19,8
1964	24.592	128.781	7.693	5.746	1.352,0	4.547,0		5.899,0	19,1	18,5
1965	26.537	150.210	7.977	6.331	1.596,2	4.722,5		6.318,7	17,7	17,8
1966	38.035	189.109		9.667	2.270,2	7.398,4		9.668,6	20,1	19,5
1967	37.380	224.903		10.193	1.541,4	8.656,9		10.198,3	16,6	23,2
1968	36.555	241.210	14.020	12.134	2.158,2	9.957,4		12.115,6	15,2	27,2
1969	38.116	280.446	14.320	11.974	2.660,9	9.283,2		11.944,1	13,6	24,4
1970	43.650	317.749	13.618	12.303	2.934,5	9.366,6		12.301,1	13,7	21,5
1971	53.891	373.931	24.846	14.513	3.193,9	11.662,2		14.856,1	14,4	21,6
1972	50.133	407.973	19.298	16.350	3.510,7	12.816,1		16.326,8	12,3	25,6
1973	56.337	484.679	24.000	18.452	4.168,5	14.270,3		18.438,8	11,6	25,3
1974	65.063	587.979	26.982	23.320	5.209,6	18.109,0		23.318,6	11,1	27,8
1975	72.347	707.185	35.086	27.909	5.662,5	22.251,0		27.913,5	10,2	30,8
1976	89.596	823.429	33.705	27.513	7.348,8	20.146,1		27.494,9	10,9	22,5
1977	131.352	1.111.970	55.160	36.993	7.016,2	30.855,0		37.871,2	11,8	23,5
1978	125.808	1.650.845	35.461	28.388	5.990,4	21.366,0		27.356,4	7,6	17,0
1979	139.580	1.820.256	41.682	29.348	10.112,9	19.114,4		29.227,3	7,7	13,7
1980	179.911	2.467.798	46.683	32.213	9.000,0	24.545,5		33.545,5	7,3	13,6

FUENTE: Francisco Comín, *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España 1801-1980*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985. LGAS (1): gastos reconocidos del Estado. Cuadro 7, p. 85. MOPU (1): clasificación administrativa. Cuadro 8, p. 91. CARR (6): clasificación funcional del gasto del Estado. Cuadro 13, p. 117. Fundación BBV, *El stock de capital en España y sus Comunidades Autónomas*, vol. IV, cuadro IV.1, pp. 38-39, primera edición, 1995; MOPU, Dirección General de Carreteras, Memoria 1981, y MOP. Dirección General de Carreteras. Sección de Estudios. Evolución de las inversiones y del capital fijo social en carreteras estatales en el período 1962-1973, Madrid, mayo de 1975.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones**Cuadro 4. Clasificación de las carreteras del Estado, según anchura y tipo de pavimento, 1 de enero de 1961**

Tipo de pavimento	Tratamiento superficial	Aglomerado asfáltico	Hormigón	Adoquinado	Macadam	Tierra estabilizada	TOTAL
Anchura de calzada							
Hasta 6 metros	24.596,6	47,3	130,4	307,4	37.638,2	47,6	62.7675
De 6 a 7 m.	6.865,4	344,3	73,2	222,7	1.594,0	1,1	9100,7
De 7 a 9 m.	4.779,0	1.177,5	85,9	417,7	123,4	-	6.583,5
De 9 a 10,5 m.	75,4	65,1	2,1	74,5	-	-	2171
De 10,5 a 12 m.	144,5	40,8	2,4	18,4	2,1	-	208,2
De más de 12 m.	45,4	99,9	2,6	24,0	2,2	0,5	174,6
Total	36.506,3	1.774,9	296,6	1.064,7	39.359,9	49,2	79.051,6

FUENTE: MOP, Plan General de Carreteras 1962-1977, Madrid, 1961.

forma muy lenta, pero no tienen ningún efecto destacable por su dispersión y falta de continuidad.

La llegada de Silva Muñoz y la correspondiente salida de Jorge Vigón da un giro pragmático a la actuación del ministerio, que se dejará sentir en las principales carreteras españolas de forma palpable. Su criterio de eficacia extrema le anima a concluir todas las obras que empieza; la escasez de recursos con que puede trabajar le obliga a concentrar la inversión en un grupo muy reducido de carreteras, aquellas carreteras con mayores intensidades de tráfico. Surge de este modo el programa REDIA (Red de Itinerarios Asfálticos) cuya ejecución se realizaría en cinco años –desde 1967 a 1971– y que afectaría a unos 5.000 kilómetros de carreteras, una cifra mucho más modesta que la ambiciosa red azul de 10.500 kilómetros, diseñada en el plan de 1961. Los objetivos primordiales de este programa aparecen sintetizados en el Plan General de Carreteras 1984-1991 de la siguiente forma:

1. Refuerzo de firmes mediante capas de aglomerado asfáltico de 12 cm. de espesor medio.
2. Adecuación de las secciones transversales a la anchura de 7 m. con dos arceles de 2,5 metros.
3. Actuación sobre itinerarios completos.
4. Construcción de «carriles lentos» en los tramos de fuerte pendiente.
5. Mejora de la señalización.

Los ejes seleccionados de carreteras fueron los siguientes: Madrid-La Coruña, Madrid-San Sebastián, Madrid-Barcelona-La Jonquera, Madrid-Valencia, Madrid-Alicante, Madrid-Sevilla-Cádiz y Madrid-Badajoz. Al sistema radial se añadieron las intervenciones transversales entre San Sebastián-Oviedo, Barcelona-Alicante y el tramo Cádiz-Málaga.

Este programa causó sensación entre los automovilistas de la época, quienes se enfrentaban a una carretera de firme homogéneo, trazado relativamente uniforme y una buena señalización con sus flamantes 600, 850, gordinis, simcas y 1400. A finales de 1977, en el momento de la constitución del nuevo Ministerio de Transportes, la red de carreteras del Estado contaba con 13.136 kilómetros

de carreteras con un ancho comprendido entre 7 y 9 metros, casi 6.552 kilómetros más que en 1961. Esta red básica fue el soporte de los futuros crecimientos del tráfico y sobre ella se construirían años más tarde las futuras autovías públicas de acceso libre.

Además de esta actuación general se emprendieron otras muy destacadas en zonas urbanas de las nuevas áreas metropolitanas emergentes. Es el caso de la nueva carretera entre Oviedo y Figaredo, que evitaba la subida del Padrún, en Asturias, o la nueva autopista pública Oviedo-Gijón-Avilés, los accesos a la Costa Brava, Costa del Sol o las comunicaciones internas de las islas.

El Plan General de Carreteras pasa a mejor vida mientras se ejecuta este programa urgente de actuación y las actuaciones complementarias para la mejora de los accesos en zonas urbanas. De forma paralela el ministerio da una solución a la autopista del Mediterráneo; en el tramo de la frontera a Barcelona. Sin embargo, éste es un capítulo muy importante de la historia de la modernización de las infraestructuras, que merece un examen específico.

5.3. La España de dos velocidades: las autopistas privadas

El informe del Banco Mundial había sido muy parco en las recomendaciones de ampliación de la capacidad de carreteras. A lo sumo, recomendaba la construcción de la autopista del Mediterráneo, que desde la frontera articularía el eje hasta Alicante, atravesando una rica zona turística, industrial y agrícola³⁴.

A mediados de los sesenta existía un bosquejo de las principales zonas del país a comunicar con autopista, sin un plan público de financiación aceptado por el Ministerio de Hacienda. El nuevo ministro, Silva Muñoz, recibe el desemplado encargo de su predecesor para buscar la enigmática llave del arca de caudales públicos necesarios para la realización del programa³⁵.

Hay que dar fe de que la encontró. Es en este marco de restricciones en el que se decide la construcción de los troncos de autopista mediante el sistema concesional. Los primeros tramos fueron aprobados por decreto y sería el sucesor de Silva Muñoz, Gonzalo Fernández de la Mora, quien elaboraría el marco legal definitivo tan generoso con las empresas concesionarias.

La construcción de las autopistas se realiza a un ritmo vertiginoso que contrasta con las dificultades habidas en las carreteras ordinarias para su modernización. En diez años se ponen en servicio los tramos que articulan la costa del Mediterráneo y el eje del Ebro; a finales de la década de los setenta España contaba con 1.500 kilómetros de autopistas de peaje en explotación.

La llegada de la crisis económica produciría una detención abrupta del ritmo de ejecución del PANE. El encarecimiento de la financiación ajena, la caída de los tráficos, la complejidad orográfica de los territorios menos interesantes desde la perspectiva de las empresas, se coaligarían para detener el proceso de inversión en autopistas de peaje.

³⁴ El efecto de articulación territorial que produjo la autopista, una vez que se puso en marcha, ha sido reconocido por distintos estudiosos del proceso espacial de crecimiento y de inversión en infraestructuras. Véase Pedreño (1988) y Bandrés (1990).

³⁵ Véase Silva Muñoz (1993), pp. 102-103. La apuesta por un sistema privado es comentada de diversas formas por los observadores de la época: «si el Estado ya no construye las carreteras –podría preguntarse-, ¿entonces para qué está?» (Tamames, 1971, p. 469). En la edición de 1980 de la misma obra, el profesor Tamames ofrece un interesante contrafactual: «a nuestro juicio, el sistema de autopistas debería haber sido *libre* por el menor coste social y porque habría implicado una auténtica reforma fiscal» (Tamames, 1980, p. 707).

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

A finales de los setenta una España hemipléjica mostraba su faz más desnuda: un sistema de carreteras nacionales recibía el grueso de los tráficos de aquellos usuarios que no estaban muy dispuestos a pagar los peajes, el sector público recibía las cargas y compromisos asumidos por la ley y las autopistas de peaje mostraban signos inequívocos de infra-utilización social. La conclusión es sencilla de enunciar: nunca tantos pagaron tanto por tan poco.

5.4. Progreso y regreso del ferrocarril

Al comienzo de la década de los sesenta, los ferrocarriles españoles y RENFE, la empresa más destacada en el sistema ferroviario, se enfrentan a la irrupción del camión como nueva forma de transporte. El problema había sido advertido tempranamente en décadas atrás³⁶, pero tomó cuerpo con toda claridad a mediados de los cincuenta, momento en el cual la economía aceleró su ritmo de crecimiento. Desde ese instante el ferrocarril de ancho nacional se ve acorralado entre la necesidad de reducir un déficit creciente de explotación y la imperiosa necesidad de acometer importantes inversiones, única vía para mejorar la calidad de su oferta –que acusa un deterioro notable después de años de reducida inversión– y aspirar a captar nuevos y más exigentes tráficos.

Las bases para la modernización de RENFE se habían asentado en la década de los cincuenta. Sin embargo, el amplio estudio realizado por el BIRD sentó las bases para el diseño de una estrategia de mejora del ferrocarril español, capaz de asegurar una mínima competitividad de su oferta³⁷. Es arriesgado y difícil de sintetizar, en pocas palabras, un período en el que tiene lugar «una auténtica transformación de la estructura viaria nacional. Los dos protagonistas de este proceso fueron el PDM y el Plan RENFE 1972-1975»³⁸. Con todo, tres ejes conforman la modernización de la red y de la explotación ferroviaria: la mejora de la vía, con un extenso plan de renovación del carril; la electrificación parcial de los tramos más importantes que concentraban el grueso de los tráficos ferroviarios y la renovación del material móvil –locomotoras y vagones–. En este apartado se adopta la decisión de eliminar progresivamente la tracción de vapor, que se sustituye por locomotoras diésel –en las líneas secundarias– y eléctricas. También comienzan en estos años los primeros pasos para la modernización de los materiales y de las redes de transporte en las zonas urbanas más importantes³⁹, un primer paso que décadas más tarde terminaría conformándose como un claro núcleo de negocio del ferrocarril.

El Plan Decenal de Modernización abre así una etapa de ajuste –reducción progresiva de la oferta, mediante la disminución de plantillas y el cierre de estaciones con bajos niveles de tráfico; mientras se concentran en determinados puntos las operaciones de movimiento de vagones– y de transformación de la función de producción del ferrocarril: incorporación de nuevas tecnologías, capitalización y reorganización de la estructura de gestión.

³⁶ Véase el análisis realizado por Jiménez Ontiveros (1932).

³⁷ Una síntesis puede encontrarse en Comín, Martín Aceña, Muñoz y Vidal (1998), pp.115-120. Sigue siendo de sumo interés para comprender el funcionamiento de la economía española la consulta del informe del BIRD. Véase BIRD (1962).

³⁸ Comín, Martín Aceña, Muñoz y Vidal (1998), p. 120.

³⁹ De finales de los sesenta data la construcción del popularmente conocido *tubo de la risa*, que comunica las estaciones de Atocha y de Chamartín, bajo el paseo de la Castellana, convertido hoy en un eje clave de las circulaciones interregionales y de cercanías de la capital española.

A pesar de este indudable esfuerzo inversor para mejorar la situación del ferrocarril⁴⁰, el lento crecimiento de los tráficos ferroviarios provocado por el agudo proceso de sustitución puso un techo al saneamiento económico de la empresa. Hasta 1973 mejoraron poco a poco los resultados; sin embargo, el aumento de los costes salariales inducido por el progreso de la productividad en el resto de los sectores de la economía española –que se trasladan a la empresa, a través del mecanismo de indexación explicado por Baumol– y el proceso de capitalización y modernización de la red nacional acometido parcialmente mediante el endeudamiento externo, que deja de este modo un rastro indeleble en las cuentas de resultados de la empresa, serán factores que pondrán un límite a la contención del crecimiento de los gastos. Cuando la crisis económica de los setenta hace su aparición, con sus consecuencias sobre los tipos de interés, la reducción del nivel de actividad económica y de los tráficos y la indexación general de los salarios, la principal empresa pública verá crecer el déficit de explotación como una bola de nieve. La cuestión ferroviaria regresaría a la política pública española, en los comienzos de la democracia, con la misma fuerza y vigor que en los tiempos de Cambó.

5.5. Progreso por la mar y por el aire

Los aeropuertos comparten un rasgo en común, latente en la mitad de la palabra: la utilidad de un aeropuerto-puerto cualquiera es muy escasa si no se dotan unas instalaciones equivalentes en el aeropuerto-puerto de destino; los estrangulamientos de capacidad en alguna de las partes repercuten de forma indeseable en la productividad y calidad conjunta del sistema –tanto para los usuarios como para las compañías que operan el sistema–.

Este riesgo potencial invita a una recomendación prudente en la actuación pública: el manejo centralizado de las inversiones puede ser una forma óptima de desarrollo *equilibrado* de la red. La década de los sesenta combinó, de forma muy diferente a las carreteras, las bazas de la centralización y descentralización para la mejora de la oferta en este tipo de infraestructuras tan diferentes externamente y en el tipo de servicios que ofrecen, pero de incidencia decisiva en el funcionamiento de la economía española en la década de los sesenta.

La historia de la aviación es relativamente joven; sin embargo, España la incorpora de forma temprana en la década de los veinte⁴¹. A principios de la década de los sesenta, había cuatro compañías de aviación dedicadas al transporte público –Iberia, Aviaco, Spantax y Tassa, con 103 aviones– y unos treinta aeropuertos operativos. El número de viajeros era, frente a otros modos de transporte, muy reducido, pero su importancia estratégica para el desarrollo nacional y regional era incuestionable en el momento de elaborar los primeros planes de desarrollo. Evaluando los distintos componentes de demanda, el primer plan de desarrollo económico y social comenta:

«Otro amplio sector de «nuevos viajeros» lo constituyen en España los grandes contingentes de las clases medias europeas, que optan por pasar sus vacaciones en las islas Baleares, Canarias, Costa del Sol... La mayoría de

⁴⁰ Véase Cubel y Palafox (1999), pp. 37-41.

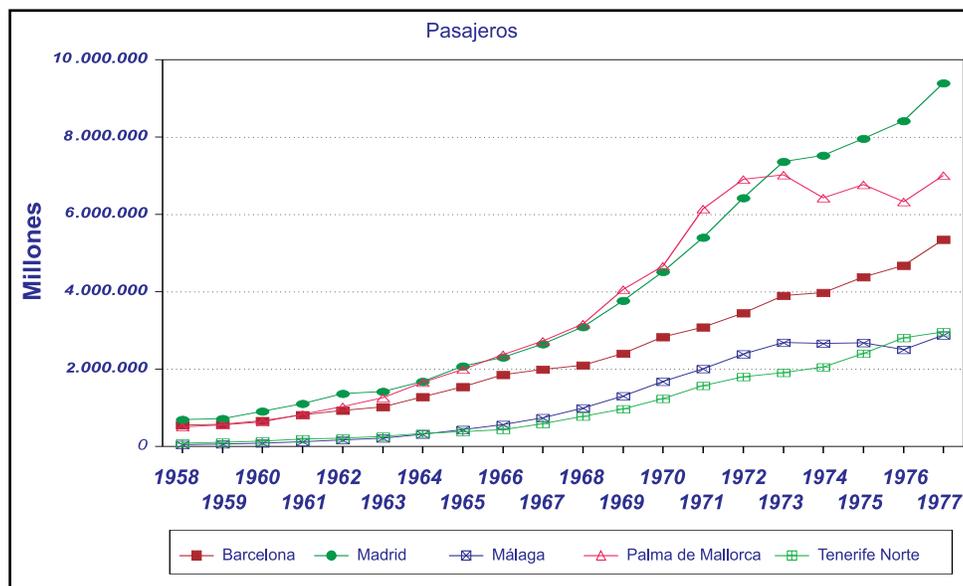
⁴¹ En realidad no se trata de una competencia en manos del Ministerio de Obras Públicas, sino del Ministerio del Aire. A finales del año 1963 se crea la Subsecretaría de Aviación Civil; que pasaría al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones en 1977. En AENA (1996), tomo I, pp. 147-150 se exponen los cambios legislativos y de organización realizados por las autoridades de la época.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

estas personas no hubieran siquiera pensado en ello si el avión no les hubiera brindado la posibilidad de reducir los tiempos de viaje a unas horas»⁴².

El papel del turismo y la proximidad con Europa, junto con la mejora de las condiciones de vuelo ofrecidas por los nuevos modelos de avión que aparecen en la década de los sesenta y setenta –DC 8, Caravelle, Boeing 727 y 748, DC 9–, potencian el atractivo de España –la desenclavan de su posición periférica– y la convierten en un destino natural para el disfrute del creciente ocio que disponen las clases medias europeas.

Gráfico 5. Tráfico en los aeropuertos españoles



FUENTE: AENA (1996), tomo II.

En cambio, el sistema de puertos jugará un papel central en la nueva etapa de internacionalización de la economía española. El abandono de la autarquía y la liberalización creciente del comercio exterior potenció el valor de los puertos y del transporte marítimo –internacional y de cabotaje– en el funcionamiento de la economía española. La llegada del petróleo y de materias primas –graneles líquidos y sólidos–, de bienes de equipo, utilizará las instalaciones portuarias, que es el modo de transporte mayoritario en el comercio internacional –y el que permite obtener los más bajos costes de transporte por unidad de distancia y de peso transportada–⁴³.

El Banco Mundial concedió una gran importancia estratégica a las inversiones dedicadas a la modernización de los puertos y aeropuertos españoles en la déca-

⁴² Presidencia del Gobierno (1964), p. 277.

⁴³ El ancho nacional del ferrocarril situaba a este medio de transporte en una situación inferior en el desarrollo incipiente del comercio con la Europa comunitaria. Un tráfico típicamente europeo y claramente orientado para el ferrocarril, el transporte de naranjas desde el Levante español, experimentaría la ferocidad y creciente competencia del transporte por carretera.

da de los sesenta. La política de apoyo a grandes puntos nodales –*hubs* en la terminología de los ochenta– que concentran los tráficos de viajeros o de mercancías. Madrid cobra así, con la capitalidad, un papel central en el funcionamiento del sistema de tráfico aéreo español, mientras que Mallorca, Barcelona, Málaga, Alicante o Tenerife y Las Palmas, son destinos intermedios que dan acceso a privilegiadas zonas turísticas.

Los puertos marítimos de Bilbao, Algeciras y Barcelona, en la gestión de tráficos de mercancías en España, en las distintas fachadas marítimas. El resto de los puertos cumplen funciones más especializadas, de acuerdo con ciertas actividades localizadas en la inmediatez de su *hinterland*: siderurgias, petroquímicas, puertos dedicados al movimiento de minerales, salida de productos de multinacionales. Reunir a los puertos y aeropuertos en el mismo epígrafe permite subrayar cómo una economía tradicionalmente afectada por sus problemas de transporte interior incorpora el progreso técnico tan veloz de la época en el sistema de transportes, con unos relativos bajos costes de inversión, y aprovecha las oportunidades ofrecidas por su gigantesca costa para insertarse en la economía mundial. Por una vez, la áspera naturaleza cambia su cara y se trastoca en una poderosa ventaja comparativa.

5.6. Las grandes obras hidráulicas

La década de los sesenta conoce una aceleración e impulso de las grandes obras hidráulicas. Se inauguran nuevos embalses de gran capacidad que elevan de forma notable los recursos hídricos regulados, que quedan a disposición de la agricultura, los abastecimientos urbanos e industriales o el aprovechamiento energético⁴⁴. De esta década son los embalses más provechosos, *faraónicos*, que permiten grandes aumentos de la capacidad de embalse.

También de esta época es la recuperación de un viejo proyecto acariciado por la política hidráulica española, el aprovechamiento conjunto del Tajo-Segura. Propuesto por D. Manuel Lorenzo Pardo en 1933, fue rescatado a comienzos de los cuarenta por el plan de obras públicas. Sin embargo, habría que esperar a la década de los sesenta para que recibiera un impulso definitivo y tuviera un hueco en el programa de inversiones públicas. Una ejecución que recorrería lentos vericuetos administrativos y constructivos desde 1966 hasta su inauguración en 1979 y que introduce en la política pública española la controvertida cuestión, técnica y política, de los trasvases interregionales de aguas.

El proyecto, la «impresionante obra»⁴⁵, realizaba la conexión del embalse de Bolarque, en el río Tajo, con el embalse de Talave, en el río Mundo y en la cuenca del Segura, a través de un acueducto intermedio de 286 km. de longitud que utilizaba los embalses de la cuenca del Júcar para el intercambio de las aguas. Con una capacidad de trasvase de 33 a 35 metros cúbicos por segundo, las previsiones iniciales de aprovechamiento del plan suponían un trasvase de 1.000 hm³ de agua, que con el paso del tiempo quedarían reducidos a 400 hm³ al año.

Otra parte muy destacada de la política hidráulica en esta época es el abastecimiento a las ciudades, que conocen un gran crecimiento y provocan de es-

⁴⁴ En la década de los sesenta se inauguran los embalses hidroeléctricos de Belesar (255 MW, 1963), Mequinenza (324 MW, 1964), Alcántara (915 MW, puesto en uso en 1969) y Villarino (540 MW, en 1970, más tarde ampliado a 810 MW). Entre 1960 y 1975 la potencia instalada pasa de 4.600 MW a 11.954 (véase Berga, 1999 y Vallarino y Cuesta, 1999, pp. 119-121).

⁴⁵ Son palabras de Fernández Clemente (2000), que ofrece una panorámica de la política hidráulica española en el siglo XX.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

te modo un aumento de la demanda de agua. El caso de Madrid es emblemático. La construcción del complejo proyecto técnico del embalse de El Atazar –en la cuenca del río Lozoya– permitiría más que duplicar la capacidad de agua embalsada por el Canal de Isabel II hasta ese momento y dar así una completa atención a buena parte de las demandas de una población e industria creciente. Otros planes de abastecimiento dan lugar a la formación de consorcios regionales de aguas que impulsarán las obras destinadas al abastecimiento de las nuevas áreas metropolitanas emergentes: Barcelona, Bilbao, San Sebastián, Asturias, Murcia, León y Santander.

6. Conclusiones: el capital social fijo y los fundamentos macro de la micro

En economía, la inversión es el nexo de unión entre el pasado y el presente. La inversión de hoy hace presente un mañana no lejano.

La formación del capital social *fijo* de una nación sintetiza la tensión metodológica latente en la ciencia económica y saca a la luz un cabo suelto poco conocido:⁴⁶ ofrece el fundamento macro de la micro. Es en el arte de la gestión técnica y política de los costes fijos donde se reconcilia la tensión, el conflicto, entre el interés social y el interés individual. El problema de política pública, el problema social, radica en la producción de las infraestructuras necesarias para el desarrollo y en el reparto del gran gasto fijo que esto representa entre numerosas generaciones, que se benefician de las potenciales economías externas generadas por su puesta en uso, y que circulan a través del sistema de precios (Scitovsky, 1954; Youngson, 1967). Unas economías externas que son difícilmente apropiables por el sector privado y que encajan muy mal en el modelo de equilibrio general walrasiano que nos presentan los libros de texto.

La intervención del Estado en esta parcela de la economía es así una consecuencia inevitable de la quiebra de los fundamentos micro que guían de modo eficiente a la iniciativa privada, cuando ésta se afana en la asignación de objetos *divisibles*, pero que son de escasa utilidad en la producción de ciertos bienes públicos indivisibles. Siguiendo la tradición hacendista germánica, el Estado tiene una ventaja comparativa potencial para la actuación en este campo (Biehl, 1990, p. 405), si bien necesita obtener los caudales públicos correspondientes para realizarla efectivamente.

La intervención del Estado franquista estuvo conducida y limitada por la reducida capacidad de maniobra que ofrecía un sistema tributario impropio de una economía que se desarrolla. En este trabajo he examinado y mostrado cómo opera en tres capítulos fundamentales de la acumulación de capital propiciada por la acción del Ministerio de Obras Públicas: carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos y obras hidráulicas.

La economía política de las infraestructuras muestra las implicaciones de la dependencia en el tiempo y del encadenamiento acumulativo de sucesivas decisiones del pasado. La economía de las infraestructuras en la etapa del crecimiento desequilibrado viene a recordarnos la noción marxiana de acumulación originaria, leída e interpretada con las herramientas contemporáneas: ¿quién está dispuesto a pagar los costes fijos?, ¿a quién expropiamos para financiar la capitalización social de la economía?

⁴⁶ El profesor Lasuén llama la atención con gran agudeza sobre este problema en su trabajo *De la acumulación a la creación. Crecimiento económico y cultura*, (J. R. Lasuén y J. Aranzadi, versión de mayo de 2001, pp. 19-20).

Cuadro 5. Inversiones públicas (reales) en carreteras del Estado en el período 1962-1973 distribuidas por provincias

Provincias	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	TOTAL
Albacete	7,1	19,3	22,0	64,0	21,9	30,9	15,6	10,6	14,4	130,0	342,7	96,7	775,2
Alicante	3,6	27,8	47,5	41,1	173,6	320,4	97,8	17,1	31,9	65,6	141,5	330,6	1.298,5
Almería	7,2	26,0	46,8	31,7	35,2	60,0	11,3	17,6	11,4	25,8	79,0	142,2	494,2
Ávila	29,9	33,0	35,7	21,7	52,3	108,6	157,9	45,6	33,0	37,6	42,6	88,2	686,1
Badajoz	46,8	75,8	91,3	113,8	52,9	67,8	5,9	13,8	24,3	43,0	235,7	282,4	1.053,5
Baleares	35,6	48,5	69,8	131,9	256,5	63,6	125,4	17,9	125,8	91,5	38,4	131,0	1.135,9
Barcelona	72,4	313,4	440,4	259,1	757,2	1.102,6	1.201,2	1.152,8	696,5	1.077,6	811,3	1.028,1	8.912,6
Burgos	16,0	50,4	67,6	81,4	54,1	468,6	152,6	210,9	57,0	64,7	34,7	94,4	1.352,4
Cáceres	10,1	11,5	14,6	23,6	43,7	50,5	24,2	27,3	96,5	54,3	311,9	268,2	936,4
Cádiz	32,7	64,8	51,5	125,6	159,6	153,6	337,8	473,1	215,6	231,4	206,6	137,9	2.190,2
Castellón	22,4	44,3	15,6	39,2	149,5	154,2	0	4,9	24,4	19,4	18,5	10,4	720,8
Ceuta		0,5			0,1	5,0			10,0	2,2	0,2		18,0
Ciudad real	11,0	32,5	50,2	71,6	25,4	101,2	68,1	119,4	94,3	77,0	126,2	34,2	811,1
Córdoba	25,2	43,7	59,7	100,8	65,6	89,5	117,9	167,6	88,7	88,4	83,4	127,5	1.058,0
Coruña	18,8	42,3	54,3	53,8	104,5	89,1	101,7	40,4	48,0	146,7	291,4	268,1	1.259,1
Cuenca	4,3	27,6	41,5	36,5	40,4	65,3	14,6	47,6	269,8	285,2	126,1	318,7	1.277,6
Gerona	24,7	88,8	94,3	112,9	297,3	255,8	161,3	34,8	39,9	188,8	166,4	351,2	1.816,2
Granada	16,8	31,2	32,2	37,8	70,0	64,8	38,6	58,9	27,1	69,6	181,4	109,5	737,9
Guadalajara	43,9	20,6	29,0	13,9	24,2	88,9	110,9	232,9	40,4	52,7	103,7	103,2	864,3
Guipúzcoa	70,6	32,1	89,5	195,8	211,0	205,9	289,6	675,6	574,0	338,2	619,6	257,6	3.559,5
Huelva	12,2	47,9	55,4	33,3	39,3	72,3	101,8	43,9	39,8	56,7	36,0	72,3	610,9
Huesca	18,0	84,7	76,2	103,1	187,8	54,3	262,8	64,9	51,6	103,2	117,7	117,7	1.242,0
Jaén	32,1	30,7	32,5	74,5	157,0	49,5	145,8	106,2	118,9	113,1	58,1	133,3	1.051,7
León	13,9	56,1	88,2	66,5	93,3	93,4	102,3	153,6	355,2	328,9	315,8	378,9	2.046,1
Lérida	20,9	53,8	99,3	107,0	171,9	146,0	162,3	45,9	11,2	78,3	80,5	83,4	1.060,5
Logroño	10,3	29,7	50,8	28,6	35,5	9,2	28,5	17,0	6,4	21,2	35,5	90,8	363,5
Lugo	8,1	15,5	61,8	32,9	52,2	40,5	29,0	19,1	82,4	118,4	193,9	521,5	1.175,3
Madrid	271,5	510,0	821,7	765,5	953,2	1.280,1	2.119,0	2.027,7	1.499,8	1.514,5	1.404,2	1.638,8	14.806,0

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

Cuadro 5. (continuación)

Provincias	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	TOTAL
Málaga	12,5	33,3	138,2	88,9	199,0	166,0	329,6	552,1	921,6	1.005,7	421,6	567,5	4.436,0
Melilla				0,3	1,3	1,3	1,4	1,3	3,6			0,6	9,8
Murcia	4,4	23,2	21,8	63,4	36,5	34,0	18,4	6,9	19,1	34,7	75,3	76,8	414,5
Orense	6,3	15,3	16,0	35,5	40,1	21,1	22,0	19,4	28,8	188,7	234,1	449,0	1.076,3
Oviedo	89,5	250,2	136,3	111,3	568,7	461,5	526,2	374,5	256,4	732,7	974,4	1.033,7	5.515,4
Palencia	3,6	30,6	33,5	42,7	50,0	12,5	31,4	44,0	28,1	38,5	32,7	36,6	384,2
Las Palmas	37,4	47,8	78,8	174,5	121,0	56,5	86,4	101,4	211,9	270,1	212,4	561,5	1.959,7
Pontevedra	27,2	18,1	34,6	66,2	23,9	51,9	22,8	35,0	41,8	204,6	324,8	489,0	1.339,9
Salamanca	3,4	23,3	46,6	38,4	26,5	16,8	12,4	37,5	32,9	46,1	57,1	69,5	410,5
Santa Cruz de Tenerife	14,6	10,9	60,4	71,6	86,1	106,1	169,0	227,3	112,1	345,9	207,6	85,8	1.497,4
Santander	25,7	54,1	104,4	121,7	98,0	111,5	46,0	44,6	161,1	251,3	137,6	104,0	1.260,0
Segovia	81,5	109,2	22,0	41,8	43,3	142,0	37,7	101,3	130,5	44,8	111,6	99,9	965,6
Sevilla	52,0	82,3	103,2	94,0	114,0	240,3	484,0	526,1	537,7	478,2	342,1	247,7	3.301,6
Soria	15,9	27,6	21,8	47,9	141,2	45,5	103,6	12,0	21,9	30,5	16,0	44,2	528,1
Tarragona	10,4	32,1	40,0	97,5	460,5	539,6	430,0	22,6	103,8	124,0	53,1	65,8	1.979,4
Teruel	3,2	28,9	28,5	66,1	33,3	23,5	18,8	23,4	32,8	44,9	10,5	39,7	353,6
Toledo	30,0	43,3	65,1	65,8	104,9	30,0	55,2	104,5	220,3	350,5	371,6	248,5	1.689,7
Valencia	122,5	169,1	231,7	205,8	275,3	361,8	358,0	177,7	446,1	652,1	408,1	299,1	3.707,3
Valladolid	5,9	11,3	21,2	56,9	65,6	119,4	71,2	93,7	218,0	239,9	277,2	126,5	1.306,8
Vizcaya	52,5	38,5	94,4	143,0	96,6	411,1	210,4	353,9	400,6	204,7	502,5	614,0	3.122,2
Zamora	4,8	27,1	23,1	26,0	62,1	26,7	94,8	61,4	105,2	177,3	364,7	309,0	1.282,2
Zaragoza	30,6	62,9	68,8	100,1	242,9	316,7	578,1	499,1	622,0	380,8	230,5	200,5	3.333,0
Total	1.520,0	3.001,1	4.030,3	4.527,0	7.176,0	8.587,4	9.909,3	9.266,8	9.344,6	11.270,0	11.568,5	12.985,7	93.186,7
Servicios centrales	6,8	25,5	37,0	49,1	23,5	14,8	9,9	17,0	10,0	97,3	452,3	476,2	1.219,4
Puentes y estructuras	74,6	76,9	108,0	52,2	28,3	12,6	0,3						352,9
Accesos de Galicia													342,7
Varios	1,6	363,6	371,7	94,2	170,6	41,8	38,0	9,4	12,0	294,9	462,0	785,4	2.645,2
TOTAL	1.603,0	3.467,1	4.547,0	4.722,5	7.398,4	8.656,6	9.957,5	9.293,2	9.366,6	11.662,2	12.816,1	14.256,7	97.746,9

FUENTE: MOP, Dirección General de Carreteras. Sección de Estudios. Evolución de las inversiones y del capital fijo social en carreteras estatales en el período 1962-1973. Madrid, mayo de 1975. Los datos de las inversiones en la red de carreteras del Estado de Álava y Navarra no están disponibles.

Las enseñanzas son claras: los expropiados fueron los mismos ciudadanos que, años más tarde, pagarían con cargo a impuestos el seguro del tipo de cambio, genial instrumento de financiación propuesto por el franquismo para anticipar una veloz construcción de las autopistas de peaje, genial motor de agua que difirió la presión fiscal en el tiempo, desde los sesenta a los ochenta. Esos mismos ciudadanos que se beneficiaron, sin embargo, de la *faraónica* obra hidráulica impulsada por el régimen franquista y que daría de beber a tantos campos y ciudades. Esos mismos ciudadanos que se benefician hoy de la subsistencia del ferrocarril, que fue arrinconado contra las cuerdas por la carretera, pero que fue asistido y sostenido por el sector público, contra viento y marea, contra toda racionalidad económica, bajo el manto protector de la noción de servicio público.

Dicho en pocas palabras: el proceso de capitalización desencadenado por el Ministerio de Obras Públicas en la década del *desarrollismo*, en la década del crecimiento desequilibrado, puso en marcha el mecanismo de acumulación del bien máspreciado y más caro de producir, un bien que no se vende en ningún mercado y que no aparece recogido en ninguna estadística económica, porque sólo lo produce la sociedad. Un bien indispensable para el crecimiento económico moderno y para el progreso humano. Me estoy refiriendo, obviamente, al activo, sociopolítico (Vanoli, 1983, p. 114), de la cohesión social.

Bibliografía

- AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACIÓN AÉREA (1996), *Los aeropuertos españoles. Su historia 1911-1996*, Madrid, MOPTM, CEHOPU y AENA.
- ARTOLA, Miguel (ed.) (1978), *Los ferrocarriles en España: 1844-1944*, Madrid, Servicio de Banco de España, Tecnos.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (1962), *El desarrollo económico de España*, Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo (1990), «Equipamientos e infraestructuras: un costoso legado de la transición», en José Luis García Delgado (dir.), *Economía española de la transición y la democracia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 273-306.
- BAUMOL, William J. (1967), «Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis», *American Economic Review*, vol. LVII, n.º 3, junio, pp. 415-426.
- BEL, Germà (1999), «Financiación de infraestructuras viarias. La economía política de los peajes», *Papeles de Economía Española*, n.º 82, pp. 123-139.
- BERGA CASAFONT, Luis (1999), «Las grandes presas en España», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.338, año 146, junio, pp. 68-71.
- BIEHL, Dieter (1990), «El papel de la infraestructura en el desarrollo regional», en Ministerio de Economía y Hacienda, *Política regional en la Europa de los años 90*, Madrid, pp. 401-457.
- BUNGE, Mario (1999): *La relación entre la sociología y la filosofía*, Madrid, Edaf, 2000.
- CALSAMIGLIA, Xavier (2000), «Bienestar y economías de escala», en Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, *La investigación económica en España, 1990-2000. Una década de cambios*, Valencia, pp. 76-95.
- COMÍN, Francisco (1985), *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España 1801-1980*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, monografía n.º 40.
- COMÍN, Francisco (1988a), «Las administraciones públicas», en José Luis García Delgado (dir.), *España: economía*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 433-497.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

- COMÍN, Francisco (1988b), «Reforma tributaria y política fiscal», en José Luis García Delgado (dir.), *España: economía*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 859-901.
- COMÍN COMÍN, Francisco; MARTÍN ACEÑA, Pablo; MUÑOZ RUBIO, Miguel y VIDAL OLIVARES, Javier (1998), *150 años de Historia de los Ferrocarriles Españoles*, volumen II, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles y ed. Anaya.
- CHINITZ, Benjamin (1960), *Freight and the metropolis. The impact of America's transport revolutions on the New York region*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- CUBEL, Antonio y PALAFOX, Jordi (1999), «Una perspectiva histórica del stock de capital ferroviario en España», en Fundación BBV, *El «stock» de capital ferroviario en España y sus provincias*, Bilbao, pp. 15-59.
- DONOSO, Vicente (1999), «La economía como teoría histórica», *Anthropos*, n^o 182, enero-febrero, pp. 84-91.
- ELSTER, Jon (1989), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa, 1993.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eloy (2000), «Un siglo de obras hidráulicas en España. De la utopía de Joaquín Costa a la intervención del Estado», Zaragoza, Universidad de Zaragoza, Cuadernos Económicos, n^o 11.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA Y MON, Gonzalo (1995), *Río Arriba. Memorias*, Barcelona, ed. Planeta.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA Y MON, Gonzalo (1997), «Federico Silva», *Razón Española*, n^o 85, septiembre-octubre (<http://www.galeon.com/razonespanola/re-85.htm>).
- GARCÍA VELARDE, Manuel (2000), «Complejidad, probabilidad y caos», en Pedro García Barreno (dir.), *La ciencia en tus manos*, Madrid, Espasa, pp. 905-929.
- GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas (1971), *La Ley de la Entropía y el proceso económico*, Madrid, Fundación Argentaria y Visor, 1996.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1958), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- HOOVER, Edgar M. (1948), *Localización de la actividad económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.
- IVIE (1995), *El «stock» de capital en España y sus comunidades autónomas*, 1^a edición, cuatro tomos, Bilbao, Fundación BBV, colección Documenta.
- IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, Rafael (1981), «El modelo de transporte», en *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*, Madrid, Espasa Calpe, tomo I, pp. 368-479.
- JIMÉNEZ ONTIVEROS, F. (1932), *El automóvil y el ferrocarril*, Madrid, Blass, S.A.
- JOVER ZAMORA, José María (dir.) (1996), *La época de Franco (1939-1975)*, vol. I, tomo XLI, Madrid, Espasa Calpe.
- LANDES, David S. (1998), *La riqueza y la pobreza de las naciones*, Barcelona, Crítica, 1999.
- LASUÉN, José Ramón (1973), «Urbanisation and development: the temporal interaction between geographical and sectoral clusters», *Urban studies*, vol. 10, pp. 163-188.
- MANKIW, G. (1998): *Principios de economía*, Madrid, McGraw-Hill.
- MUÑOZ RUBIO, Miguel (1995), *RENFE (1941-1991). Medio siglo de ferrocarril público*, Madrid, ed. Luna.
- MUÑOZ RUBIO, Miguel y VIDAL OLIVARES, Javier (2001), «Los ferrocarriles en la historiografía española», *TST. Revista de Historia*, n^o 1, pp. 81-111.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (1959), *La situación del transporte terrestre en España*, Madrid, Secretaría General Técnica del MOP.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (1961), *Plan General de Carreteras 1962-1977. Memoria*, Madrid, Secretaría General Técnica del MOP.

- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (1966), *Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento*, Madrid, Dirección General de Obras Hidráulicas, diciembre.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (1975), *Evolución de las inversiones y del capital fijo social en carreteras estatales en el período 1962-1973*, Madrid, Dirección General de Carreteras, Sección de Estudios, mayo.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000), *Libro blanco del agua en España*, Madrid, Secretaría General Técnica.
- NADAL, Jordi (1975), *El fracaso de la revolución industrial*, Barcelona, ed. Ariel.
- PEDREÑO, Andrés (1988), «Un eje de expansión económica: Cataluña-Mediterráneo», en José Luis García Delgado (dir.), *España: economía*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 798-827.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1964), *Transportes. Anexo al Plan de Desarrollo Económico y Social. Años 1964-1967*, Madrid.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1964), *Puertos. Anexo al Plan de Desarrollo Económico y Social. Años 1964-1967*, Madrid.
- RESCHER, Nicholas (1988), *La racionalidad. Una indagación filosófica sobre la naturaleza y la justificación de la razón*, Madrid, editorial Tecnos, 1993.
- SCITOVSKY, Tibor (1954), «Dos conceptos de economías externas», reimpresso en A. N. Agarwala y S. P. Singh (dirs.), *La economía del desarrollo*, Madrid, ed. Tecnos, 1971, pp. 248-258.
- SCITOVSKY, Tibor (1959), «Crecimiento. ¿Equilibrado o desequilibrado?», en Tibor Scitovsky, *Ensayos sobre bienestar y crecimiento*, Madrid, ed. Tecnos, 1970, pp. 88-99.
- SILVA MUÑOZ, Federico (1993), *Memorias políticas*, Barcelona, ed. Planeta.
- SUDRIÁ, Carles (1997), «La restricción energética al desarrollo económico de España», *Papeles de Economía Española*, n.º 73, pp. 165-188.
- TAMAMES, Ramón (1971), *Estructura económica de España*, 6ª edición, Madrid, Guadiana de Publicaciones.
- TAMAMES, Ramón (1980), *Estructura económica de España*, 13ª edición revisada, tomo 2, Madrid, Alianza Editorial.
- THOMSON, John M. (1974), *Teoría económica del transporte*, Madrid, Alianza Editorial, 1976.
- TORTELLA, Gabriel (1994), «Discurso pronunciado en el acto de entrega del premio de Economía Rey Juan Carlos», *Revista Asturiana de Economía*, n.º 16-17, 1999-2000, pp. 307-329.
- TERÁN, Fernando de (1999), *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra.
- VANOLI, André (1983), «Las distintas interpretaciones de la noción de producción», *Información Comercial Española*, octubre, 1991, n.º 698, pp. 99-115.
- VALLARINO CÁNOVAS DEL CASTILLO, Eugenio y CUESTA DIEGO, Luis (1999), «Los aprovechamientos hidroeléctricos», *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.338, año 146, junio, pp. 119-126.
- VÁZQUEZ, Juan A. y PAÑEDA, Cándido (2001), «Recursos naturales y humanos», en José Luis García Delgado (dir.), *Lecciones de economía española*, 5ª edición, Madrid, Civitas, pp. 79-104.
- WEBB, Michael G. (1976), *Pricing policies for public enterprises*, Londres, MacMillan.
- YOUNGSON, A. J. (1967), *Overhead capital. A study in development economics*, Edinburgh University Press.