

Prólogo

Cuando Luis Olariaga se preparaba para ser el primer catedrático de Política social en España, José Ortega y Gasset le escribió unas notas sobre la conformación de las diversas disciplinas universitarias. En ellas le decía que dos eran las vías de acceso de un saber al rango universitario. El primero es el de haber sido una ciencia reconocida como tal desde antiguo. Ser una ciencia clásica. El segundo es el de aquellos fenómenos que, por su relevancia, atraen poderosamente la atención de los estudiosos. La Política social se enmarca en esta segunda categoría. Es una ciencia sin clasicismo.

La más importante tarea para sentar las bases de una disciplina es la determinación de su estatuto científico, independiente de otras materias, de modo que permita su estudio. ¿Cuáles son sus fines? ¿Cuáles sus medios? Responder a estas y a otras cuestiones nos pone frente a una de las dificultades de la formalización académica de la Política social, pues esta se caracteriza por poseer una gran riqueza interna y por requerir el concurso de diversas Ciencias sociales. De hecho, la dificultad de reducir tal multiplicidad a estructura única ha terminado por ir desgajando del tronco común político-social otros saberes especializados. Notablemente, el Derecho del Trabajo, la Sociología, el Bienestar social y los Servicios sociales.

Como actividad, tanto de los gobiernos como de otros agentes privados, pero sobre todo de los primeros, la política ha adquirido gradualmente una gran relevancia. Bajo la forma política actual, el Estado social, las tareas del dirigente político, respecto al gobierno interior, se han visto casi monopolizadas por la política social o, en su versión anglosajona, por las políticas sociales. La educación, el empleo, la sanidad, la fiscalidad, etc., son percibidas como diferentes ramas que deben ser atendidas por el político y la administración pública que ejecuta sus órdenes, pero que tienen un destino común: sostener un modo de vida caracterizado por un equilibrio entre los principios de libertad e igualdad, que integre a la mayor cantidad de hombres posible y que permita su desarrollo. Una meta tan loable en lo ético y tan compleja en su realización práctica

parece justificar la aplicación de los esfuerzos intelectuales que haya menester al asunto; pero el prestigio ganado en la realidad por la política social no tuvo su traducción en el mundo universitario español.

Es cierto que nuestra disciplina ha sido especialmente proclive a ser desarrollada por todo tipo de intelectuales, cuyo trabajo no se agota en la universidad. En todo caso, la cuantitativamente limitada vida universitaria de la Política social en nuestro país permite hacer un seguimiento claro de la misma, pues todos los caminos nos llevan inequívocamente a la Universidad Central de Madrid. Allí se inició con Luis Olariaga la línea de catedráticos de la materia que algo más adelante llegará a Federico Rodríguez. El libro que aquí se presenta es una pieza en la tarea de recuperar y razonar históricamente los clásicos de la doctrina española en esta materia, pues la revisión de la literatura nacional, olvidada en buena medida, revela una abundante contribución de la mano de estudiosos del mejor nivel. Quizá el motivo de que la política social no haya arraigado con fuerza en la Universidad española es que desde sus inicios quedó ligada a instituciones como el Instituto de Reformas sociales y, más adelante, a las Escuelas sociales. Mientras que, por ejemplo en Alemania, la disciplina, al estar enlazada con la Economía política, quedó claramente dentro de los saberes universitarios *ab initio*.

El interés en la obra de Rodríguez está precisamente en que, hasta él, no se había hecho ningún intento riguroso de sistematización científica de la Política social y tampoco se había dado el caso de un autor español que dedicara a ella su trabajo de forma exclusiva. En esta tarea de fijación, Rodríguez tomará la raíz más segura. Para él, el origen de la disciplina es la tradición germánica de la *Socialpolitik* a la que llegará a través de su líder, Gustav Schmoller. Allí encuentra abundante doctrina y una idea clara de Política social: la corrección ética de la economía liberal. Más allá de la consideración que nos merezca tal afirmación, lo cierto es que el hecho de que exista sienta las bases sobre las que poder desarrollar un esquema de estudio y su discusión.

Esto también muestra una elección intelectual. El tiempo en que Rodríguez publica su obra más importante, *Introducción en la Política social* (3 vols.), la tradición anglosajona del *Social Welfare* ya se había extendido ampliamente en España, arrinconando la tradición germánica. Sin embargo, Rodríguez no considera el «Bienestar social» como continuación de la *Socialpolitik*, pues aquel se ocupa de problemas individuales que tienen repercusión social; mientras esta trata sólo con problemas estrictamente sociales. Consecuentemente, para Rodríguez, estudiar la Política social es ahondar en la tradición alemana que, además, coincidía con la plasmación práctica de la administración pública española en la que cooperó. Sin que eso signifique desconocimiento de la anglosajona, que alaba por su carácter práctico.

Se ha realizado el estudio de la obra de Rodríguez desde dentro, según las propias claves que suministran su biografía y su bibliografía. Así lo requiere un autor que tenía por objetivo trasladar una disciplina foránea a España. Hay en él un diálogo escaso con sus contemporáneos y raramente hace reinterpretaciones críticas de los clásicos. Más bien se limita a aceptar el legado y exponerlo. La opción hecha por Rodríguez lo aisló del resto estudiosos de la Política social, que ya habían girado hacia el Social Welfare que avanzaba por toda Europa. No en vano, no dejó discípulos continuadores de su línea de trabajo, ni se generó un grupo o escuela de pensamiento alrededor suyo. Hasta ahora, el único trabajo dedicado al pensamiento de Rodríguez es el «Estudio preliminar» que Juan Pablo Maldonado realizó para el séptimo número de la *Colección Elmare. Estudios de Política social*, de Isabor, que reedita el primer volumen de la citada obra, donde el autor sienta lo que para él son las bases de la disciplina.

El trabajo de Federico Rodríguez ha de entenderse en el contexto general de la Política social española que se desenvuelve en el marco de las transformaciones políticas y económicas de los últimos doscientos años en Europa. El imaginario colectivo europeo, pero especialmente el español, parece haber dado por hecho consumado el aislamiento de España respecto de todo lo que sucedía más allá de los Pirineos. Intencionadamente o no, tal exclusión soslaya los hechos históricos y sus consecuencias. La vida social en realización constante, el «acontecer humano» incontrolable traza caminos que sólo pueden ser descubiertos *a posteriori* y que van más allá de ideologías, corrientes políticas, regímenes y gobiernos.

La Política social responde al espíritu de una época. En esta, se cruzan diversos elementos que se repiten con diferente cronología en todos los países occidentales, si bien sus inicios son europeos. A pesar de que su época de esplendor se puede fijar en el tiempo entre la mitad del siglo XIX y la mitad del XX, sus causas profundas son anteriores. El espíritu racionalista europeo dio diversos frutos; pero, por lo que atañe a la política social, cuatro son los fundamentales: la forma política Estado, la Economía política, la industrialización y las revoluciones sociales. Todos ellos se dieron lugar en España durante el tiempo de Federico Rodríguez, en que se vivió un gran desarrollo de la política social. Por eso, que estos fenómenos se dieran con retraso respecto a la mayoría de los países occidentales, no les resta un ápice de validez como circunstancia propicia a nuestra disciplina.

JERÓNIMO MOLINA

Parte primera

Federico Rodríguez y su tiempo

El autor en su contexto

1. Breve caracterización social, política y económica de España durante el régimen de Franco

1.1. La era de la Política social europea

Cualquier fecha concreta, tomada como delimitadora de una época, no deja de tener algo de aleatorio y algo de certeza. Como recoge Molina¹, Hayek, influido por las experiencias planificadoras democráticas (sobre todo inglesas) y las totalitarias (socialismo)², considera que los futuros historiadores entenderán el periodo entre la revolución francesa de 1848 y el año 1948, como el siglo del socialismo europeo. Si bien, el propio Molina, abre el periodo en 1839, con la aparición de *Organisation du travail*³, de Louis Blanc, y lo cierra en 1945, con el fin de la II Guerra mundial.

Sea como fuere, sí parece cumplirse lo que anunciaba Patrick de Lubier en el título de su *L'âge de la politique sociale*⁴, primero, y *La politique sociale dans les sociétés industrielles (1800 à nos jours)*⁵, unos años más tarde. Y es que, desde finales del XIX, en muy variadas versiones, en Europa termina triunfando una conjunción de estatismo, industrialismo y capitalismo⁶, en proporciones variables. La aparición y auge de «lo social», y su aprovechamiento por la socialdemocracia europea, a pesar de que el socialismo no era en origen un movimiento

¹ MOLINA-CANO, J., *Epítome de la política social*, cit., p. 22.

² Apesadumbrado, Belloc ya advirtió la convergencia de capitalismo y socialismo en BELLOC, H., *El estado servil*, cit.

³ BLANC, L. J. J., *Organisation du travail*, cit.

⁴ DE LAUBIER, P., *L'âge de la politique sociale*, cit.

⁵ DE LAUBIER, P. (1984). *La politique sociale dans les sociétés industrielles (1800 à nos jours)*. París: Economica.

⁶ MOLINA-CANO, J., *La política social en la historia*, cit., pp. 48-9.

político, y mucho menos estatista, terminó por generar una progresiva estati-
zación de la vida política⁷.

Hace su aparición para instalarse el Estado social, como adaptación del Es-
tado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y posin-
dustrial⁸. A partir de este momento y, por sorprendente que parezca al investi-
gador «espinoso»⁹, en esta época se elevó a definición científica interpretaciones
ideológicas de determinados conceptos políticos que, al unir el prestigio de la
ciencia al de la ideología del progreso, se hicieron inatacables. El Estado so-
cial, que aspira a resolver el problema de la «procura existencial», en el sentido
señalado más tarde por Forsthoff, quizá hubiera tenido mayores dificultades
para la implantación de tan vasto sistema de reglamentación y control social,
sin el precedente de la beneficencia pública, no siempre estatal, especialmente
relevante en los Estados protestantes. En última instancia, es la aceptación, por
parte de la gente, de las nuevas y extraordinarias facultades de los Estados lo
que permitió la implantación legitimada de poderosos estados tras la I Guerra
mundial, como nunca se había visto antes¹⁰.

En rigor, la forma política estatal, incluso en sus manifestaciones anteriores
a la Revolución francesa, postuló siempre la obligación pública de subvenir a
las necesidades de las clases desfavorecidas, en la medida de sus posibilidades.
Obsérvese que en esto, nada tiene que ver la ausencia o presencia de elementos
democráticos e igualitaristas en las monarquías europeas de aquel tiempo, pues
la dimensión asistencial de la acción política no es sino una de las expresiones
de la defensa del «bien común», finalidad primordial de todo gobierno. Así pues,
la sana razón de Estado de los tratadistas españoles, italianos o franceses de los
siglos XVI y XVII, comprende también la preocupación del príncipe por la suerte
de sus súbditos. De hecho, aunque la terminología del Estado de bienestar se
tiene por posterior a la II Guerra mundial, realmente es muy anterior, especial-
mente en el mundo germánico, en donde la expresión *Wohlfahrtsstaat* traduce
a partir del siglo XVIII la preocupación del gobernante por las condiciones de
vida de los habitantes de su territorio. Es decir, el Estado de bienestar, en tanto
conexión de la forma política estatal con el «bien común», es muy anterior a la

⁷ *Ibid.*, pp. 44-5.

⁸ GARCÍA-PELAYO, M. (1989). «El Estado social y sus implicaciones», en *Las transformaciones del Estado contemporáneo* (p. 18), 2ª, Madrid: Alianza Editorial.

⁹ Aquel que, como decía Spinoza, se aplica al estudio de su objeto con la misma serena indiferencia a la que se acostumbra en matemáticas, y recogía SCHUMPETER, J. A., *History of economic analysis*, cit., p. 126.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 58-9.

generalización de su acepción anglosajona, a pesar de que sea esta la que todo el mundo reconoce hoy¹¹.

Tras la II Guerra mundial, los contenidos típicos de la política social han ido ocupando progresivamente el espacio que había pertenecido hasta ahora a la política¹². Quizá sirva para entender el fenómeno, la interpretación hecha por Raymond Aron sobre la política práctica. Dice el autor que el problema de la decisión política no se resuelve con preferir el bien común, asociado a la gobernación, frente a la potencia o la gloria, ligada a la política exterior, pues esta también es condición del bien común¹³. Si tenemos en cuenta, por comparación con lo anterior, que los conflictos armados del siglo xx se han caracterizado por tener un carácter progresivamente más destructor e ilimitado¹⁴, una vez decidida la guerra, señalados vencedores y vencidos, y apagados los últimos rescoldos, parecía del todo justificado que los gobiernos se volcaran en la reconstrucción de sus comunidades y en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos¹⁵. La consecuencia ha sido la atrofia de la política, que no puede ser colmada con la hipertrofia de la política social, y que termina por generar cierta confusión desvirtuadora de la misión de ambas¹⁶. La política social, hiperresponsabilizada; la política, infantilizada¹⁷.

En definitiva, lo que queremos transmitir es que la mentalidad social constituye una nueva *forma mentis*, no independiente de, sino importada y exportada por todas las naciones europeas. Y los escritores de esta época serán, fundamentalmente, escritores de doctrina social, pues la socialización de los bienes o la difusión de la propiedad privada, la regulación planificada o de mercado de la economía, o el papel más o menos omnipresente del Estado, no dejan de ser

¹¹ *Ibid.*, p. 59-61.

¹² *Ibid.*, p. 72.

¹³ MOLINA-CANO, J., *Raymond Aron, realista político*, cit., p. 54.

¹⁴ Nos referimos a que ya no se trata de dos ejércitos, casi como caballeros medievales, frente a frente en un campo de batalla. Ahora, estas se dan indistintamente en pueblos, ciudades o campos, viéndose directa o indirectamente afectada una enorme cantidad de civiles.

¹⁵ Por supuesto, no pretendemos simplificar una cuestión tan compleja, donde habría que analizar el papel que jugaron los vencedores, la tendencia socialdemócrata de las constituciones europeas posteriores y un sin fin de elementos. Sólo queremos señalar que el movimiento pendular de los gobiernos, desde la preocupación por la defensa nacional a la organización de la reconstrucción y el auxilio a la población, aparece como del todo lógico y justifica determinadas actuaciones que, en otras circunstancias, quizá hubieran motivado mayor debate.

¹⁶ MOLINA-CANO, J., *La política social en la historia*, cit., p. 72.

¹⁷ Acercándonos ya al contexto que nos interesa, el de Federico Rodríguez, ¿no se puede entender dentro de este proceso el cambio de gobierno en el régimen de Franco a favor de los llamados tecnócratas, de 1957? Creemos que sí.

todos elementos reflejo del impulso por auto-organizar la sociedad. Los unos y los otros, finalmente, hablan el mismo lenguaje que sus adversarios¹⁸. Esta mentalidad que, como señalara Schmitt, puso la política al servicio de causas abstractas, como la salvación y la emancipación del género humano¹⁹, se convirtió en fundamento de la nueva política post-revolucionaria a 1848, o en aquello que finalmente la sustituiría.

1.2. Desarrollo económico y modernización

Hemos de empezar por advertir que no es nuestra intención realizar una revisión bibliográfica general sobre el tema, sino asentar ciertos lugares comunes, aceptados por la comunidad científica, que forman parte de la circunstancia desde la que interpretar la obra de Rodríguez. Se tiene por consensuado que la etapa económica inmediatamente posterior al fin de la Guerra civil abarca aproximadamente unos veinte años y que se caracteriza por ser fundamentalmente autárquica. Como consecuencia de la Guerra Civil y de la II Guerra Mundial, aunque no participara en ella²⁰, el país quedó aislado políticamente y excluido de las ayudas del Plan Marshall, sufriendo casi dos décadas de estancamiento económico²¹. Con todo, el desarrollo negativo de la economía española, que empieza en la II República y llega hasta finales de los 40, no tiene paralelismo en Europa, pues la reconstrucción de los países europeos se inició rápidamente, como muy tarde con el Plan Marshall. De hecho, otros países como Italia, Yugoslavia o Grecia doblaron su producción industrial entre 1946 y 1950, mientras España sólo creció un 10%, aumentando la distancia entre España y el resto de Europa²². Fundamentalmente, como veremos, por la imposición política de criterios contrarios a la razón económica.

Hasta finales de los 50, España seguía siendo un país de estructura agraria tradicional: sólo el 1,8% de las explotaciones ocupaba el 52,8% de la tierra²³. Los salarios de los jornaleros habían caído a un nivel tan bajo que la mecanización de la agricultura pareció poco rentable²⁴, hasta que estos se vieron empujados

¹⁸ MOLINA-CANO, J., *Eptome de la política social*, cit., p. 24.

¹⁹ MOLINA-CANO, J., *La política social en la historia*, cit., p. 65-7.

²⁰ Sabemos que es asunto polémico; pero se nos permitirá afirmar que, en lo atinente al Plan Marshall, el país no fue considerado como participante en la II Guerra mundial.

²¹ BERNECKER, W. L. (2009). *España entre tradición y modernidad* (p. 286), 2ª, Madrid: Siglo XXI.

²² *Ibid.*, p. 288.

²³ Como mostraba el primer Censo Agrario Nacional de 1962 y recoge *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, p. 284.

al éxodo hacia las ciudades, obligando a la introducción de la nueva tecnología. La cual volvió a generar nuevos desplazamientos de población hacia los centros industriales, creando y consolidando hasta hoy día un alto porcentaje de desempleo en las zonas latifundistas²⁵. Esto, junto a la garantía estatal de precios de la política de autarquía característica del periodo post-bélico hizo que los grandes terratenientes salieran beneficiados. El sector industrial fue beneficiado desde 1939 por las medidas del gobierno, que buscaba garantizar la independencia futura del país respecto a las importaciones. Mientras, los pequeños capitalistas se beneficiaban de créditos blandos que dedicaban a producir los bienes imprescindibles para el mercado nacional. En suma, una industria protegida por el Estado no tenía ningún motivo para emprender medidas de racionalización o modernización, con lo que era incapaz de competir en el mercado internacional. En cuanto al gasto público, este se vio reducido en todos los gastos considerados, digamos modernos, los destinados a las funciones económicas y sociales, asumidas crecientemente por el resto de estados europeos, en pleno tránsito hacia el Estado de bienestar. Esta política económica dirigida, parece responder al impulso inicial de Falange dentro del régimen, cuya consideración de la economía como subordinada a la política pasará al *Fuero del Trabajo* o a la *Ley Fundamental de Principios del Movimiento nacional*²⁶.

En 1951 quedó patente el fracaso del «modelo castizo» –así lo llama Juan Velarde– de política económica, que tuvo consecuencias nefastas: descenso generalizado del nivel vida, aumento del desempleo, inversiones erradas, productos industriales defectuosos, estancamiento de la investigación y el desarrollo, insuficiente producción y productividad. No en vano, los años 40 pueden ser considerados como los años del hambre²⁷, que sólo pudo ser paliada gracias a la ayuda argentina entre 1946 y 1949²⁸.

Una corrección en positivo sólo parecía factible con ayuda exterior, que llegó en 1953, a través del Convenio sobre Bases Militares firmado con los EE. UU. El gobierno español se comprometía a estabilizar la moneda, a fijar y mantener un tipo de cambio válido, a equilibrar los presupuestos públicos lo antes posible, a crear estabilidad financiera en el mercado nacional, a impulsar la libre competencia y la productividad y, en general, a restablecer la confianza en el

²⁵ *Ibid.*, p. 297.

²⁶ *Ibid.*, pp. 284-9; CATALÁ-RUIZ, M. (1958). «La Política Social en el Régimen español», *Arbor – Revista general de investigación y cultura*, vol. 151-152.

²⁷ DE-MIGUEL, A. (1974). *Manual de estructura social de España* (p. 151). Madrid: Tecnos.

²⁸ BERNECKER, W. L., *España entre tradición y modernidad*, cit., p. 287.

sistema monetario. A pesar de que durante los años 50 se produjo una tímida recuperación, que no logra compensar del todo las escaseces acumuladas y que se realiza con fuertes costes sociales, el efecto estimulante del apoyo americano resultó efímero y las demandas españolas de ayuda complementaria quedaron en gran medida desoídas²⁹. De hecho, todavía durante los años 1956 y 1957 hubo una considerable inflación y un déficit comercial que hacía imposible equilibrar la balanza de pagos. Es más, tras una fuerte reducción de las reservas de divisas, España se encontraba ante el colapso financiero y las subidas salariales de 1956 agudizaron la crisis, multiplicando las críticas al sistema salarial y produciendo disturbios³⁰.

Este periodo revela las penosas limitaciones de un intervencionismo económico exacerbado. «Expresión final del introvertido nacionalismo económico español del medio siglo precedente y síntesis última de las facultades estatales de ordenación y regulación de la economía»³¹. El giro en la política económica arrancó con la remodelación del gobierno de 1957, que corrigió los mecanismos de decisión en el ámbito económico, en busca de la creación de una nueva base de legitimidad para el régimen³². El ciclo económico negativo se cierra con el importante Plan de Estabilización de 1959, que señala el momento de despegue económico: la apertura a los mercados exteriores, el auge del turismo, el incremento de los movimientos migratorios y, en definitiva, la elevación del crecimiento económico³³.

Dentro de los grupos pertenecientes a la Iglesia, esta remodelación pareció beneficiar a los hombres del Opus Dei, frente a los de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas. Aquellos combinaban el liberalismo económico con buenas dosis de conservadurismo político y terminaron convirtiéndose en las caras visibles de los llamados tecnócratas³⁴. A estos corresponderá el protagonismo escénico del Desarrollo con mayúscula y que de Miguel describe así³⁵:

²⁹ *Ibid.*, p. 290.

³⁰ Según Juan Velarde, Manuel de Torres escribió su, *Teoría de la Política social*, Aguilar, Madrid, 1949., como mensaje cifrado al ministro Girón de Velasco, pues consideraba erróneas estas medidas, que tuvieron su colofón en la Orden ministerial de 23 de marzo de 1956. Ver J. MOLINA-CANO, *La política social en la historia*, cit., p. 199.

³¹ BERNECKER, W. L., *España entre tradición y modernidad*, cit., p. 288.

³² *Ibid.*, pp. 290-1.

³³ DE-MIGUEL, A., *Manual de estructura social de España*, cit., p. 151.

³⁴ BERNECKER, W. L., *España entre tradición y modernidad*, cit., p. 292.

³⁵ DE-MIGUEL, A., *Manual de estructura social de España*, cit., p. 145.

Se trata de personas destacadas del mundo de los negocios, las profesiones o el alto funcionariado, que participan eventualmente en puestos políticos, para volver en cualquier momento a sus ocupaciones técnicas o profesionales iniciales. [No tienen en gran estima] el papel del político profesional y desempeñan una ejecutoria pragmática, aséptica, desapasionada. La participación de este grupo [...] en el círculo de los que mandan ha sido el factor precipitante de que la vida económica en España haya tomado en los últimos dos o tres lustros el perfil tan característico de una fenomenal expansión sin cambios cualitativos aparentes.

Guiados por valores de eficacia, competencia, productividad y técnica moderna. De modo similar a otros países occidentales, a un lado y otro de Berlín, no todo se deja a la libre dinámica social. Se confía en la acción de un grupo de profesionales que, como en las demás naciones, también suele equivocarse en la previsión de una serie de cambios, tales como los movimientos de población o la propia evolución de las magnitudes económicas³⁶.

El plan consistía en conseguir una acelerada expansión económica en base a una clase empresarial autónoma, pero apoyada por el Estado, y trabajando por el acercamiento de España a Europa y a su Mercado común. La prioridad era la estabilidad y crecimiento económicos. Lo que sólo sería posible con el libre juego de la iniciativa empresarial y la competencia, en el marco de una moderna economía de mercado, siempre que no se entorpeciera tal proceso con reformas sociales, en un primer momento³⁷.

Semejante proyecto necesitaba de una reorganización del sistema financiero, una reforma administrativa y la liberalización del comercio exterior. Para apoyar estas medidas y como signo de su readmisión en el ámbito internacional, España pasó a ser miembro asociado en 1958 y de pleno derecho en 1960 de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La Ley de Estructura Económica y el Plan de Estabilización tuvieron como primer efecto una aguda recesión, necesaria para depurar la economía de las deformaciones y obstáculos de los dos decenios anteriores y, en 1961, un gran incremento de precios, con la consiguiente conflictividad social³⁸.

Los beneficiados del Plan fueron los empresarios inversores que, una vez capitalizados, posibilitaron que a partir de 1962 se diera un periodo de auge marcado por la fuerte concentración y centralización empresarial del capital.

³⁶ *Ibid.*, p. 146.

³⁷ BERNECKER, W. L., *España entre tradición y modernidad*, cit., pp. 291-2.

³⁸ *Ibid.*, p. 293.

Periodo que condujo a la integración de España en el sistema capitalista internacional, quedando la producción más orientada a la exportación. La entrada de divisas de los emigrantes y la invasión turística mejoraban la balanza de pagos. Al mismo tiempo, el aparato administrativo estatal se ampliaba y se había conseguido dar seguridad a los pequeños empresarios. Se daba el pistoletazo de salida a la década del milagro económico, con el que España se incorpora al grupo de los estados industrializados desarrollados³⁹.

El compromiso de industrializar el país fue una de las decisiones colectivas de las décadas de los 50 y los 60 en que mayor ha sido el acuerdo entre la Administración, los empresarios y la clase trabajadora. Casi podríamos decir, industrializar a cualquier precio⁴⁰. Se trataba de realizar la Revolución industrial fracasada en el siglo XIX, impulsando el desarrollo de las clases medias, que se consideraba que proporcionaría estabilidad al país y al gobierno⁴¹.

Resumido el asunto a cifras económicas:

Durante décadas y hasta la segunda mitad del siglo XX, el Producto Nacional Bruto por español no logró remontar el modesto nivel de los 300 dólares (valor aproximado de los años 60), es decir, el que corresponde hoy [1974] a los países subdesarrollados. Pero en los primeros años 70 se llega ya a los 1.000 dólares, y a los 2.000 antes de que esa década concluya⁴².

Sin embargo, el político social, sabe que la buena salud económica es condición positiva para un orden social sano y justo, pero ni única ni suficiente, y muy relativa. Como señala Rodríguez, en última instancia, el desarrollo económico no es un fin en sí mismo, sino un medio al servicio de la perfección de la persona, en concepción coherente con la Doctrina social de la Iglesia⁴³. Y cualquier otro posicionamiento doctrinal, incluso si niega y rechaza las enseñanzas

³⁹ *Ibid.*, p. 294.

⁴⁰ DE-MIGUEL, A., *Manual de estructura social de España*, cit., p. 178.

⁴¹ BERNECKER, W. L., *España entre tradición y modernidad*, cit., p. 294.

⁴² DE-MIGUEL, A., *Manual de estructura social de España*, cit., p. 151. La narración aquí hecha sobre la realidad económica española de la segunda mitad del siglo XX, responde al consenso entre los estudiosos de la materia. No obstante, para quien quiera ampliar la información, serán imprescindibles: FUENTES QUINTANA, E. (1963). *El desarrollo económico de España*. Madrid: Revista de Occidente; GÁMIR, L., FUENTES QUINTANA, E. (1980). *Política económica de España*. Madrid: Alianza Editorial; TAMAMES, R. (1968). *Introducción a la economía española*. Madrid: Alianza; VELARDE FUERTES, J. (1968). *Política económica de la dictadura*. Madrid: Guadiana de Publicaciones.

⁴³ RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, F. (1964). «El problema social del desarrollo económico», *Arbor – Revista general de investigación y cultura*, 219, p. 147.

de la Iglesia, propugnará otra suerte de valores espirituales como fin último del bienestar meramente económico. El frecuente olvido de esta premisa suele tener efectos muy perjudiciales para los fines últimos; pero también para los instrumentales económicos⁴⁴.

Lo social y lo económico no son dos realidades distintas, sino dos puntos de vista distintos sobre la misma realidad, que debe ser abordada de forma unitaria. No hay objetivos sociales y económicos, aunque mentalmente convenga hacer tal ejercicio a la hora de estudiar los distintos fenómenos sociales. Las medidas económicas tienen repercusiones sociales, buscadas o no. Como recordaba Rodríguez, si acordamos con Santo Tomás que las formas sociales se distinguen por su fin y que las comunidades tienen diversos fines, concluiremos que una comunidad es un conjunto de formas sociales que persiguen fines distintos entre sí. Lo que, advierte Rodríguez, nos debe hacer reflexionar sobre la relación entre los fines económicos y los sociales plasmados en los Planes de desarrollo⁴⁵. Lo económico está dirigido a la realización del valor de lo útil, pero este pertenece al ámbito más amplio de lo social. Pues no podemos pensar en la producción, en el mercado o cualquier otro fenómeno económico sin hacerlo en términos de colectividad, es decir, en términos sociales. Lo que quizá provoca la confusión es que las variables económicas son más fácilmente medibles, y las técnicas de medición y seguimiento de la política social son mucho más incipientes⁴⁶.

En este sentido se entiende que el desarrollo socio-económico siguiente avance no sólo por la posesión individual de ciertos bienes, sino por la utilización de ciertos servicios colectivos: guarderías, lavanderías automáticas, farmacias, bibliotecas, parques de recreo, dispensarios, locales de asociaciones voluntarias, campos deportivos, etc.⁴⁷. Sea cual sea el grado de desarrollo de este tipo de medidas en cada país europeo, lo cierto es que la idea de progreso estaba asociada en origen al incremento de renta que poder dedicar, sobre todo, al consumo de bienes de uso individual o familiar. Sin embargo, la tendencia pasó a considerar que en una sociedad con escasos servicios comunes y/o de poca calidad, el nivel de vida es mediocre. De ahí que se haya establecido

⁴⁴ Si se me permite el símil, quién hace algún tipo de actividad deportiva, por ejemplo correr, para mejorar su salud física, pero se obsesiona con la realización de dicho deporte, puede terminar perjudicando su salud. Hasta el punto de que no se le permita realizar actividades deportivas.

⁴⁵ RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, F. (1962). «Aspectos sociales del desarrollo económico», *Boletín de Estudios Económicos*, 57, pp. 563-8.

⁴⁶ RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, F. (1963). «Dimensión social del desarrollo económico», *Boletín de la ACNdP*, 751, p. 3.

⁴⁷ DE-MIGUEL, A., *Manual de estructura social de España*, cit., p. 203.

como *communis opinio*, que los países avanzados son los que tienen, al menos, determinados servicios colectivos y públicos: salud, educación, transporte, servicios sociales, etc.⁴⁸.

1.3. Pluralismo social

La representación muchas veces invocada en el imaginario colectivo de todos los regímenes autoritarios como un cuerpo social uniformado y monolítico no se corresponde con la realidad.

La democracia social, entendida como forma de organización social basada en la representatividad de las asociaciones de trabajadores, cuyo objetivo es la mejora de la condición obrera, aparece diversamente formulada en ideologías tan dispares como la de los consejos de soldados y obreros de las revoluciones rusa, berlinesa o bávara, el nacionalsindicalismo español o el peronismo argentino⁴⁹.

Como señala Aron, España y Portugal son una *rara avis* en los regímenes autoritarios de la época, pues no aceptan el pluralismo político y tratan de despolitizar la sociedad, pero sí aceptan el pluralismo social⁵⁰.

Como corresponde a la política sobre el terreno, las diversas «familias» del régimen intentaron mejorar su posición respecto al núcleo de poder para ganar peso dentro del conjunto. Cronológicamente, el grupo de Falange quizá fuera el más importante en los primeros años. Aparte de la tradicional nostalgia por recuperar la grandeza de España, la Falange de los años 30 tenía dentro de su programa económico el establecimiento de sindicatos económicos al modo corporativo italiano, la reducción de la influencia económica foránea o la expropiación de grandes empresas y latifundios no cultivados⁵¹; lo que, como ya hemos apuntado, tuvo gran influencia en el mal desempeño económico de la nación durante las dos décadas posteriores a la Guerra civil.

La Iglesia, como nos explica Müller-Armack, había servido de contrapeso, moderador y limitación en el desarrollo del Estado en la España de los Austrias,

⁴⁸ A pesar de no ser el objetivo de este trabajo, nos permitimos apuntar que esta tendencia parece clara hoy en día. El desarrollo económico parece seguir los pasos de la eficiencia, a través del menor consumo. Ya no se trata de cómo producir más, sino de como hacerlo con el mayor ahorro posible y produciendo un beneficio social. Sirva como ejemplo, que ya se está utilizando el calor desprendido por los ordenadores para calentar viviendas u oficinas, reduciendo así la factura energética de las familias y las empresas.

⁴⁹ MOLINA-CANO, J., *La política social en la historia*, cit., pp. 46-7.

⁵⁰ ARON, R., *Démocratie et totalitarisme*, cit., p. 364.

⁵¹ BERNECKER, W. L., *España entre tradición y modernidad*, cit., p. 277.

que sí se había podido implantar en todo su desarrollo en aquellos lugares que no reconocían la autoridad de una entidad supranacional como la Iglesia⁵². Constante durante todo el régimen de Franco, con papeles diferentes a lo largo del periodo, la Iglesia fue una de las instituciones damnificadas en la Guerra Civil. A su término y vista la incapacidad del nuevo Estado para hacerse cargo de todas las funciones asumidas típicamente por éste, la Iglesia asumió grandes responsabilidades en la sociedad, especialmente en la educación⁵³.

Entre 1939 y 1951, probablemente, la organización seglar más importante de la Iglesia era la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, que se convirtió en uno de los pilares fundamentales del nuevo Estado y supo colocar con habilidad a sus miembros en posiciones claves de la sociedad. La importancia de estas organizaciones radicaba en proporcionar al nuevo gobierno el mayor número de personas preparadas con experiencia política y gubernamental⁵⁴. Miguel Jerez Mir ha destacado la importancia que para él tiene la calidad de las personas que ocupaban los altos cargos y su influencia real, más allá de la cantidad de ellos que hubiera. Entre 1938 y 1945, los católicos acceden a los ministerios de educación, hacienda e industria. Entre 1945 y 1951, a los de educación, asuntos exteriores⁵⁵, de obras públicas y de presidencia⁵⁶.

La idea de familias políticas en el régimen impide hablar de un sistema fascista, ya que el partido, ni Falange ni el Movimiento, consiguieron nunca hacerse con el control absoluto del poder del Estado. El régimen carecía de una ideología englobante, coherente y obligatoria, pues el Movimiento se componía de muy diversas fuerzas y se caracterizaba por: subordinación al poder militar personificado en Franco; pluralismo interno; y desempeño de funciones al servicio no del partido, sino del «Estado Nuevo»⁵⁷. Este eclecticismo practicado por el régimen también tuvo su manifestación en el ámbito económico, que nunca practicó una política económica fascista pura⁵⁸.

⁵² MÜLLER-ARMACK, A., *Genealogía de los estilos económicos*, cit., pp. 200-5. Por supuesto, no queremos dar a entender que el nacionalsindicalismo de Franco y el absolutismo monárquico son la misma cosa; sólo señalar el contrapeso que puede ofrecer una institución como la Iglesia frente al poder político.

⁵³ BERNECKER, W. L., *España entre tradición y modernidad*, cit., p. 281.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 282.

⁵⁵ Martín Artajo, que precedió en la cátedra de Política social a Federico Rodríguez.

⁵⁶ BERNECKER, W. L., *España entre tradición y modernidad*, cit., p. 282.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 278.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 284.