

VIII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE HISTORIA ECONÓMICA

Galicia, 13 a 16 de septiembre de 2005

Sesión 5: “Relaciones económicas y perspectivas comparadas en la historia económica de España y Portugal a lo largo de los siglos XIX y XX”

Los ingenieros portugueses, la dictadura de Salazar y su comparación con los ingenieros durante el franquismo

Luis Eduardo Pires Jiménez

Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Email: luis.pires@urjc.es

José Luis Ramos Gorostiza

Profesor de la Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Historia e Instituciones Económicas I, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Email: ramos@ccee.ucm.es

RESUMEN

La influencia de los ingenieros en el desarrollo económico de Portugal durante los siglos XIX y XX fue creciente hasta alcanzar su mayor apogeo durante la dictadura de Salazar. Este protagonismo se materializó en dos aspectos, el primero, la destacada y creciente presencia de ingenieros en la vida económica y social del país, y el segundo, su influencia en el diseño y la ejecución de las políticas económicas públicas, lo que dio lugar a una forma muy particular de enfocar los asuntos económicos denominada “ingenierismo”. Sin embargo, la comparación del papel desempeñado por los ingenieros en Portugal con el caso español muestra algunas diferencias, no tanto en el papel del “ingenierismo” como mentalidad predominante en los procesos de industrialización de ambos países, sino en la hegemonía de los ingenieros en su vida económica y social, hegemonía claramente mayor en España que en Portugal. Este hecho permite contrastar parcialmente la sugerente hipótesis –aventurada por Carlos Velasco Murdievro– de que el fuerte protagonismo económico de los ingenieros y del “ingenierismo” es un rasgo típico de las dictaduras fascistas.

LOS INGENIEROS PORTUGUESES, LA DICTADURA DE SALAZAR Y SU COMPARACIÓN CON LOS INGENIEROS DURANTE EL FRANQUISMO

LUIS EDUARDO PIRES JIMÉNEZ (Universidad Rey Juan Carlos)

JOSÉ LUIS RAMOS GOROSTIZA (Universidad Complutense)

1. Introducción

La influencia de los ingenieros en el desarrollo económico de Portugal durante los siglos XIX y XX fue creciente hasta alcanzar su mayor apogeo durante la dictadura de Salazar. Este protagonismo se materializó en dos aspectos, el primero, la destacada y creciente presencia de ingenieros en la vida económica y social del país, y el segundo, su influencia en el diseño y la ejecución de las políticas económicas públicas, lo que dio lugar a una forma muy particular de enfocar los asuntos económicos denominada “ingenierismo”. Según Brito (1988; 1989: 83; y 2002), los fundamentos ideológicos de la industrialización portuguesa en la segunda mitad del siglo XX se basaron en las ideas de los juristas (el corporativismo que asumió el régimen de Salazar) y en el pragmatismo de los ingenieros que se encargaron de aplicar numerosas políticas económicas e industriales durante la dictadura.

Sin embargo, la comparación del papel desempeñado por los ingenieros en Portugal con el caso español muestra algunas diferencias, no tanto en el papel del “ingenierismo” como mentalidad predominante en los procesos de industrialización de ambos países, sino en la hegemonía de los ingenieros en su vida económica y social, hegemonía claramente mayor en España que en Portugal. Este hecho permite contrastar parcialmente la sugerente hipótesis – aventurada por Velasco (1984)– de que el fuerte protagonismo económico de los ingenieros y del “ingenierismo” es un rasgo típico de las dictaduras fascistas.

El artículo se divide en seis apartados. Tras esta introducción, el segundo y tercer epígrafes analizan cómo fue creciendo la influencia de los ingenieros portugueses desde el siglo XIX hasta el régimen de Salazar, en función de los dos elementos antes mencionados, la introducción de los ingenieros en la vida económica portuguesa mediante la institucionalización de la ingeniería civil frente a la militar, y el triunfo de la mentalidad “ingenieril” y su conflicto con las tesis agraristas. El cuarto apartado describe el papel de los ingenieros durante la dictadura de Salazar. El quinto epígrafe aborda la comparación con el caso español, mostrando las semejanzas y las diferencias entre ambos países. El sexto apartado son las conclusiones.

2. La institucionalización de la ingeniería civil

La institucionalización de la ingeniería civil en Portugal se produjo durante el siglo XIX y culminó a principios del XX. Este proceso consistió en la separación de la ingeniería civil de la

ingeniería militar, en la creación de escuelas técnicas propias, en la organización profesional corporativa, en su especialización y en la delimitación de sus competencias.

El inicio del desarrollo económico e industrial portugués durante el siglo XIX propició la aparición y promoción de los ingenieros civiles, tras un progresivo proceso de separación de la ingeniería militar. En el ámbito académico el proceso culminó en 1911, con la creación del “Instituto Superior Técnico” de Lisboa¹, que definitivamente dio paso a unos estudios civiles de ingeniería diferenciados de los de la ingeniería militar. Previamente, durante el siglo XIX, la única opción de los ingenieros civiles portugueses era formarse en escuelas extranjeras, básicamente francesas (Escuela de Puentes y Carreteras de París) y alemanas (Escuela de Gand). Los viajes de estudio al extranjero, las relaciones establecidas con asociaciones de ingenieros europeos, y las publicaciones técnicas de divulgación (la más importante, la “Revista de Obras Públicas e Minas”), ayudaron en este proceso de consolidación e independencia de la ingeniería civil. En el mismo año de 1911, se reformó el “Instituto Geral de Agronomia”, que pasó a denominarse “Instituto Superior de Agronomia” y a formar ingenieros agrónomos y silvicultores. En 1915, la “Academia Politécnica do Porto” se transformó en Facultad Técnica, y más tarde –en 1926– en la “Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto”, que junto al IST de Lisboa se convirtieron en los dos únicos centros reconocidos oficialmente para la enseñanza de ingeniería civil.

Un segundo ámbito en la emergencia de la ingeniería civil portuguesa, complementario del anterior, fue el de la organización corporativa profesional. En 1864 el gobierno creó el “Cuerpo de Ingeniería Civil y Auxiliares”, que reconocía la existencia de ingenieros civiles (autónomos de los militares) tras haber sido utilizados por el propio gobierno para desarrollar sus programas de obras públicas. Sin embargo, cuatro años después este cuerpo fue abolido, lo que originó una reacción muy virulenta de estos ingenieros, que acabaron creando en 1869, al margen de la Administración, la “Asociación de Ingenieros Civiles Portugueses” (AICP). Esta asociación, precedente de la “Orden de Ingenieros” nacida en 1936, se mostró muy activa, aglutinando las numerosas presencias individuales de ingenieros que ya destacaban en la vida política y económica del país, desarrollando una intensa labor de reivindicación de la profesión de ingeniero civil, y mejorando la calidad académica de la profesión. De hecho, fue esta asociación la que mantuvo los contactos con otras asociaciones extranjeras y la que editó la “Revista de Obras Públicas e Minas” antes aludida (Matos y Diogo, 2002).

Las anteriores circunstancias son manifestaciones de un hecho real: la progresiva importancia de los ingenieros civiles en la vida económica y política portuguesa. Quizás el elemento más revelador de este hecho fue la progresiva incorporación de los ingenieros a la elite

¹ El Instituto Superior Técnico (IST) nació a iniciativa del ministro de Fomento Brito Camacho, quien llamó al mineralogista e ingeniero Alfredo Bensaúde para que llevara adelante el proyecto. La primera república portuguesa (1910-1926), el periodo en el que nació la IST, fue de inestabilidad política.

política del país. El más destacado fue, sin duda, Fontes Pereira de Melo, que estuvo en el Gobierno portugués de 1851 a 1886 en diversos puestos (ministro de Hacienda, ministro de Obras Públicas, Comercio e Industria, y Presidente del Consejo). Fontes era un ingeniero militar que estableció una orientación industrializadora a la economía nacional, apoyada en las obras públicas (ferrocarriles y carreteras) que ayudarían a unificar el mercado interno (Fontes creó el ministerio de Obras Públicas, Comercio e Industria en 1852). Además, Fontes apoyó la independencia de los ingenieros civiles frente a los militares. Numerosos hombres destacados del “fontismo”, también fueron ingenieros, como António Augusto de Aguiar, ministro de Obras Públicas y destacado reformista de los estudios de ingeniería (concretamente del Instituto Industrial y Comercial de Lisboa), o João Crisóstomo de Abreu e Sousa (para algunos el hombre fuerte de la política “fontista”), fundador y primer presidente de la “Asociación de Ingenieros Civiles Portugueses”.

No obstante, este incremento de la influencia de los ingenieros y sus ideas se topó con algunos obstáculos y resistencias. Una de las más destacadas fue su intento de independizarse respecto a los ingenieros militares, que no se consiguió con la rapidez que los ingenieros civiles querían: hay que recordar la abolición del “Cuerpo de Ingeniería Civil y Auxiliares” en 1868, y que la existencia de estudios académicos independientes sólo se logró en 1911 con la creación del Instituto Superior Técnico.

Otro problema fue que los estudios de ingeniería eran demasiado generalistas cuando era necesaria una mayor especialización. Así lo denunciaron los propios ingenieros en unas sugerencias (“Alvitres”) publicadas en 1899 (Diogo, 2000). Se trataba de unas reflexiones críticas dirigidas tanto a los propios ingenieros (la Asociación de Ingenieros Civiles Portugueses) como al Estado, donde se compara la situación portuguesa con la de otros países europeos (entre ellos España). Las dos grandes escuelas ya existentes (en Lisboa y Porto) que se consolidarían en la primera mitad del siglo XX, ofrecían una educación muy abstracta y generalista, y por ejemplo, solo algunas ramas industriales de la ingeniería, como la ingeniería química o la electrotécnica, se convirtieron en áreas específicas en los planes de estudio. Los “Alvitres” también denunciaban la escasa implantación de los ingenieros portugueses en las industrias del país².

Durante la primera mitad del siglo XX fue aumentando entre los ingenieros la conciencia colectiva de que el sistema de enseñanza no funcionaba correctamente y que necesitaba una mayor especialización. Esta ineficacia se notó mucho en la capacidad de respuesta a las presiones del mercado privado a partir de la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo económico de Portugal, sobre todo en los años 1960, aumentó las exigencias técnicas en numerosos

² Llegaron a sugerir que el Estado obligara a todas las industrias a contratar al menos un ingeniero.

sectores que la ingeniería portuguesa no fue capaz de cubrir. Además, se produjo una escasez generalizada de ingenieros, tanto en Portugal como en sus colonias (Rodrigues, 2002: 90).

Otro de los problemas relacionados con el desarrollo académico de la ingeniería en Portugal fue la diferenciación entre ingenieros superiores e ingenieros técnicos. En vez de establecerse como una jerarquía continua e integrada, se separaron sus funciones. Las posibilidades de desarrollo profesional de los ingenieros técnicos eran muy limitadas, lo que distorsionó la jerarquía en las empresas privadas, donde desde los años 1920 la profesión de ingeniero se asentaba en un *continuum* jerárquico de funciones y categorías claramente establecidas por la enseñanza formal: se empezaba con “operario cualificado”, luego se pasaba a “conductor”, hasta llegar a “ingeniero jefe”. La ingeniería técnica se hizo muy poco atractiva, porque requería casi los mismos años de estudio que la superior, tenía un reconocimiento social y laboral muy inferior, y era una carrera bloqueada, pues resultaba casi imposible para un ingeniero técnico completar sus estudios para llegar a ser ingeniero superior. La consecuencia de todo ello fue una notable escasez de ingenieros técnicos (los “conductores”) que originó una situación de pirámide invertida y numerosas tensiones en la profesión de ingeniero³.

El desarrollo de la profesión de ingeniero tuvo también conflictos con otras profesiones. El conflicto más destacado fue con los arquitectos. Ya desde principios del siglo XX los ingenieros civiles disputaban las competencias de construcción a los arquitectos, apoyándose en que estaban mejor capacitados para la utilización de nuevos materiales y la planificación de las ciudades. El régimen de Salazar estableció varias normas sobre responsabilidades y competencias en este ámbito que, de forma general, eran mucho más ventajosas para los ingenieros, que además de ocuparse de las grandes obras públicas (puentes, vías de ferrocarril, carreteras), proyectaban y ejecutaban los edificios urbanos. En 1973 el Decreto Ley 73/73 eliminó la exclusividad de los ingenieros civiles en las construcciones urbanas, aunque sin dar la exclusividad a los arquitectos. Aun hoy en día se ven las consecuencias de este predominio de los ingenieros sobre los arquitectos, por ejemplo, en el hecho de que el número de arquitectos portugueses es relativamente más reducido que en el resto de Europa.

3. La mentalidad industrialista frente al agrarismo

La progresiva importancia de los ingenieros civiles en la vida económica y política portuguesa descrita en el apartado anterior se consiguió, entre otras razones, por la creciente identificación entre la modernización de Portugal y la ejecución de obras públicas. La sociedad portuguesa poco a poco se iba dando cuenta de que la construcción de ferrocarriles, carreteras, puentes o puertos, realizada por ingenieros, promovía la modernización de su país. Y como estas obras públicas sólo eran ejecutadas por el Estado, el sector público tuvo una

³ Este problema sólo pudo ser resuelto definitivamente en 1988 (Rodrigues, 2002).

preponderancia en el mercado de trabajo de los ingenieros, lo que favoreció la jerarquía de su organización profesional y la adopción de un modelo de aprendizaje de la profesión más formal y académico. A su vez, las numerosas obras públicas de interés nacional (se empezó con el ferrocarril, pero le siguieron otras muchas) amplió la gama de actividades en la que los ingenieros tuvieron un predominio absoluto. Junto al enorme peso del Estado, la industria privada también atrajo y desarrolló la labor de los ingenieros, aunque a una escala mucho menor por la debilidad de la industrialización portuguesa (que sólo se pudo desarrollar intensamente a partir de la segunda mitad del siglo XX).

Además del lado más visible de las realizaciones materiales, ejecutadas por los ingenieros, estos influyeron en la modernización portuguesa de otra forma menos visible: creando una nueva mentalidad basada en los valores de la ciencia, la tecnología y el progreso. Los propios ingenieros pretendieron superar la simple ejecución de proyectos ideados por otros, para proponer ellos mismos nuevos proyectos y liderar el progreso económico de Portugal. Por ejemplo, ya en 1804 se editó una revista periódica, “O Engenheiro Civil Portuguez”, donde se defendía la introducción de los ingenieros en las profesiones ligadas a la sociedad civil, delimitando claramente sus competencias y, a la vez, ampliando su campo de actuación tanto hacia la industria -el ámbito donde se aplican sus conocimientos teóricos-, como hacia la política -donde se establecen las estrategias para la modernización del país. Son numerosas las opiniones que, a lo largo del siglo XIX, ofrecerán los ingenieros en el mismo sentido, bien directamente o bien a través de sus órganos institucionales de expresión, como la “Asociación de Ingenieros Civiles Portugueses” antes mencionada.

Desde finales del siglo XIX apareció en Portugal un intenso debate entre industrialismo y agrarismo. Ya hemos visto cómo la política económica durante el “fontismo” se basó en el apoyo a la industrialización y las obras públicas. El desarrollo de estas políticas precisó de un aumento creciente de la deuda pública junto a una balanza comercial deficitaria. Estos problemas financieros llevaron a muchos autores a defender que Portugal debía especializarse en la producción agraria. Entre estos pensadores destacó particularmente Oliveira Martins, cuya tesis era que Portugal no tenía ni los recursos naturales ni el apoyo capitalista (de inversión) necesarios para un crecimiento basado en la industria, por lo que la única opción era especializarse en las riquezas agrícolas del país. Estas ideas lucharon a la par con las ideas pro-industrializadoras de los ingenieros, cuyo teórico más destacado en esos años fue Ezequiel de Campos, ingeniero civil y de minas por la Academia Politécnica de Porto, y que reclamaban un papel más activo para los ingenieros en la planificación de la necesaria industrialización que Portugal requería para modernizarse.

Las dos corrientes de pensamiento –ruralista e industrialista– estuvieron pugnando hasta la mitad del siglo XX, cuando definitivamente se impuso la visión industrialista, aunque los ruralistas llegaron por momentos a tener mucha influencia. La inestabilidad económica de

finales del siglo XIX se unió a una inestabilidad política creciente⁴. La Primera República (1910-1926) apenas pudo mitigar esta situación, lo que siguió favoreciendo los intereses agraristas, incentivándose apenas algunos sectores industriales directamente asociados a la agricultura (como las industrias químicas o las de maquinaria destinada al campo). Había numerosas voces que reclamaban más ayuda estatal para la industria, bien abordando la electrificación del país, bien protegiendo a la industria nacional. Pero en ese periodo Portugal sufrió graves desequilibrios de su balanza comercial e intensos déficit públicos. Por eso, aunque muchos políticos estaban convencidos teóricamente de la necesidad de ayudar a la industria portuguesa, pesaba más en ellos la amenaza del estrangulamiento financiero que comprometía las cuentas del Estado y que acabó con numerosos gobiernos de la época. Aunque querían, no podían o no se atrevían a concretizar sus ideas industrializadoras.

4. Los ingenieros durante el régimen de Salazar

El régimen de Salazar contribuyó a que los ingenieros alcanzaran un papel destacado en el desarrollo económico y político de Portugal. Para ello reforzó los elementos que previamente habían caracterizado la expansión de los ingenieros portugueses: su institucionalización y su definitiva preponderancia frente a las posiciones agraristas.

En primer lugar, se ampliaron y mejoraron los centros de estudio de ingenierías. Los más importantes eran el Instituto Superior Técnico, que en 1930 se integró con el Instituto Superior de Agronomía, la Escuela Superior de Medicina Veterinaria y el Instituto Superior de Comercio, en la Universidad Técnica de Lisboa; la Facultad de Ingeniería de Porto; y la creación en 1946 del Laboratorio de Ingeniería Civil (organismo de investigación que en 1952 pasó a llamarse Laboratorio Nacional de Ingeniería Civil). Por último, en 1936 se creó la “Orden de Ingenieros”, que sustituyó a la “Asociación de Ingenieros Civiles Portugueses” creada en 1869. Su objetivo era (y es) la auto regulación de los ingenieros, su defensa y representación como grupo profesional.

En segundo lugar, las ideas ingenieriles fueron ganando terreno a otras ideas como las ruralistas. Así, uno de los primeros logros del régimen de Salazar fue estabilizar la economía y arreglar los graves problemas financieros que había en la década de 1920. Esta situación eliminó un importante obstáculo, los problemas financieros de las propuestas industrializadoras, para

⁴ La evolución histórica de España y Portugal en los siglos XIX y XX ha sido muy parecida. Así, tras la estabilidad de la “Restauración” española y el “rotativismo” portugués, se desencadenaron varios hechos que afectaron a la moral de estos países (la pérdida de las colonias españolas en 1898 y el ultimátum inglés que obligó a retirar las tropas portuguesas establecidas entre Angola y Mozambique, suceso denominado “mapa de color de rosa”) o que intensificaron la inestabilidad política (asesinato de Canovas, semana trágica de Barcelona, desastre de Assuan, dictadura de Primo de Rivera en España, y dictadura de João Franco y regicidio de Carlos I y su heredero en Portugal). En ambos casos estos hechos desembocaron en regímenes republicanos, también muy inestables, que dieron paso a las largas dictaduras de Franco y Salazar.

emprender decididamente el proceso de industrialización de Portugal. No obstante, durante estos primeros años de la dictadura siguió existiendo una corriente conservadora y agrarista que incluía al propio Salazar⁵. Por ejemplo, una de las primeras actuaciones del régimen fue la denominada “Campana del Trigo”. En vigor desde 1928 hasta 1938, la campaña del trigo pretendía incrementar la producción de este cereal, y fue la más importante manifestación de propaganda del régimen en estos años. Pero esta campaña no consiguió su objetivo formal, y sí sirvió para manifestar el mayor peso de la industria, que salió mucho más favorecida que la agricultura –sobre todo algunos sectores como los químicos y fertilizantes, y la metalurgia de maquinaria e instrumentos agrícolas (Brito, 1989: 156). Por otro lado, uno de los principales defensores del ruralismo fue Rafael Duque (Rosas, 1991), ministro de agricultura en los años 1934-44, que apoyó claramente políticas “neofisiocráticas” inspiradas en las ideas de Oliveira Martins. Sin embargo, no deja de ser curioso que algunas medidas de Duque, como la promoción de los regadíos, también beneficiaron a los ingenieros encargados de las obras hidráulicas (Baptista, 1993). De hecho, Confraria (1995: 47) se sorprende de que aún en 1945 hubiera defensores del ruralismo, y encuentra un cierto desfase entre la discusión pública de agraristas e industrialistas (que venía de finales del siglo XIX y sólo terminó a mediados del XX) y la realidad de la evolución económica, con la creciente importancia de la industrialización en Portugal.

Relacionado con el debate ideológico está el papel del corporativismo, referencia doctrinal del régimen de Salazar a partir de su institucionalización en 1933 con la creación del “Estado Novo”. Aunque Portugal fue el país donde más lejos llegó la aplicación práctica de la doctrina corporativa (Schmitter, 1974 y 1975; Brito, 1988, 1989 y 2002), en la práctica los intereses de otros elementos del régimen pudieron imponer sus objetivos por encima de los criterios teóricos de la doctrina corporativa. Entre estos elementos destacó la mentalidad industrializadora. Así, los primeros foros donde se defendieron las ideas industrialistas de los ingenieros en el salazarismo fueron el I Congreso Nacional de Ingeniería⁶ en 1931 y el I Congreso de la Industria Portuguesa⁷ en 1933. Tanto los ingenieros como los industriales portugueses querían aprovechar el inicio de un nuevo régimen para defender sus ideas de industrialización apoyada en la ayuda estatal. Para ello recurrieron a una idea antigua, la conciencia del atraso económico de Portugal derivado de la escasa industrialización y acrecentado por las repercusiones de la

⁵ El siguiente texto de Salazar, citado por Brito (1989: 181), muestra claramente este sentimiento, que el dictador mantuvo hasta el final de su vida: «independientemente de que se le pueda llamar poesía campestre [al ruralismo], lo que atrae las sonrisas un tanto desdenosas de la economía industrial, por mí, y si tuviese que elegir, continuaría prefiriendo la agricultura a la industria».

⁶ *I Congresso Nacional de Engenharia*, Lisboa 1931. *Relatório*, Imprensa Libanio da Silva, Lisboa, 1931.

⁷ *I Congresso da Indústria Portuguesa. Indústria Continental*, Lisboa de 8 a 15 de Octubre de 1933, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, 1933.

crisis mundial de 1929. A pesar de algunas reticencias⁸, ambos congresos recibieron un gran apoyo oficial⁹ y una posterior asunción del Estado de las principales ideas defendidas por los ingenieros: industrialización portuguesa apoyada en un Estado fuerte que regulara las actividades económicas y que promoviera determinados proyectos. Tal como afirma Brito (1989: 154), “la respuesta de Salazar a las exigencias y ruegos que los empresarios hacían al gobierno fue la siguiente: el Estado se reserva la tarea de unificar el mercado interno, garantizar los mercados externos, reducir los costes de capital y de trabajo, [y] disciplinar la sociedad; a los industriales les compete aprovechar las condiciones que se les proporciona, sin querer acelerar el proceso [de industrialización]”.

El ingeniero más destacado del momento fue Duarte Pacheco, proveniente del Instituto Superior Técnico de Lisboa, que ocupó la cartera de Obras Públicas en los años 1932-36 y 1938-43, además de ser presidente de la Cámara Municipal de Lisboa en 1938-43 (murió joven, de accidente de tráfico, en ese año). Pacheco era un adicto al trabajo con mucha energía para llevar adelante sus proyectos, convirtiéndose en un símbolo de los éxitos del régimen de Salazar. Su actividad se centró en las obras públicas¹⁰ y se vio apoyada por la Ley de Reconstrucción Económica de 1935, un plan de desarrollo ejecutable en 15 años que centraba la estrategia en esas obras públicas, en la defensa y en las colonias. Estas obras públicas se especializaron, en los años 1930, en la estructuración de las carreteras y otros transportes, en las mejoras de las infraestructuras rurales, y en la planificación urbana de Lisboa. Al igual que ocurrió en el siglo XIX y principios del XX, esta expansión de las obras públicas aumentó la importancia de los ingenieros en Portugal.

Hubo que esperar hasta después de la Segunda Guerra Mundial para que, superando algunas reticencias (de los ruralistas y del propio Salazar) las ideas industrialistas fueran definitiva y totalmente aceptadas por el régimen de Salazar. Portugal dio comienzo a una fase de intenso desarrollo económico basado en la industrialización y el Estado Novo apoyó este proceso. La figura clave de este periodo pro-industrialista fue José Nascimento Ferreira Dias Júnior. Ingeniero Electrotécnico y Mecánico por el Instituto Superior Técnico, del que fue catedrático, ocupó los cargos de Subsecretario de Estado de Comercio e Industria (1940-44) y

⁸ En este sentido destaca la intervención de Salazar en el congreso de 1933: “Seguí con gran interés las propuestas aquí presentadas [...]. Entre ellas hay, ciertamente, algunas que pueden calificarse como ambiciosas, programas demasiado grandiosos o ambiciosos para el futuro inmediato, que sobrepasan de sobra las posibilidades presentes” (Salazar, 1961: 252).

⁹ Por ejemplo, en el congreso de ingeniería figuraban, en su comisión de honor, el Presidente de la República, el Presidente del Consejo, 8 ministros, el Gobernador Civil y el Presidente de la Cámara de Lisboa (Rodríguez, 2002: 85).

¹⁰ Junto al equilibrio de las cuentas públicas y las reformas financieras, liderado por Salazar, el único sector estructurado estratégicamente dentro de las políticas de la dictadura durante sus primeros años fue este de las obras públicas, liderado por Pacheco (Rollo, 2002: 39).

Ministro de Economía (1958-62), además de otros puestos ligados a la administración¹¹. Ferreira Dias promovió, entre otras cosas, la electrificación de los ferrocarriles o la creación de una importante industria de celulosa (la “Cortadoria Nacional do Pêlo” en San João de Madeira). Asimismo, desarrolló una intensa labor defendiendo sus ideas de industrialización y nacionalismo económico, tanto en discursos y escritos, como en un libro que sirvió de referencia durante todos estos años, *Linha de Rumo* (Dias Jr., 2002).

La influencia de Ferreira Dias se materializó, a mediados de los años 1940, en dos leyes básicas para la industrialización de Portugal, la Ley 2002 sobre Electrificación del País y la Ley 2005 sobre el Fomento y la Reorganización Industrial¹². La electrificación del país era un viejo anhelo de los industrialistas, cuya importancia no residía sólo en ofrecer energía eléctrica a las industrias existentes, sino fundamentalmente en incentivar la posterior aparición de nuevas industrias atraídas por la electricidad (se trataba de apoyar, por tanto, una externalidad positiva para el país que justificaba la inversión pública). En cuanto a la Ley de Fomento y Reorganización Industrial, sus objetivos eran industrializar el país en el marco de una política económica nacionalista y de sustitución de importaciones, promoviendo la creación de nuevas industrias y la reorganización de las ya existentes. Se apostaba por la diversificación industrial basada en industrias base en las que destacaba la siderurgia. La liberalización de las importaciones de bienes de consumo, la necesidad de importar bienes de equipo y materias primas industriales, y el déficit portugués en combustibles y cereales creó una delicada situación en la balanza de pagos portuguesa a finales de los años 1940, que afectó al ritmo de la industrialización, por lo que la aplicación de los ambiciosos objetivos de ambas leyes se produjo de forma lenta aunque progresiva.

El Plan Marshall, en la década siguiente, permitió superar estos problemas, además de orientar a la economía portuguesa hacia la apertura exterior y la internacionalización de la economía. En este contexto surgió la planificación económica, común a toda Europa en esos años, con el I Plano de Fomento (1953-58) –que sucedía a la Ley de Reconstrucción Económica–, adoptando un mayor sesgo industrializador. En 1957 tuvieron lugar el II Congresso dos Economistas Portugueses y el II Congresso da Industria Portuguesa, donde los ingenieros volvieron a reclamar, desde el ámbito académico, un impulso decidido a la industria del país. Como consecuencia de estas presiones, el II Plan de Fomento (1959-64) apostó decididamente por la industrialización¹³. De este modo, tras un largo y difícil proceso, la opción

¹¹ Secretario General del I Congreso Nacional de Ingeniería de 1931, primer presidente de la Junta de Electrificación Nacional creada en 1936, primer presidente de la Compañía Nacional de Electricidad creada en 1947, primer presidente del Consejo de Administración del Metropolitano de Lisboa a finales de los años 1940, y Vicepresidente del Consejo Superior de Industria en 1958.

¹² Ambas leyes fueron aprobadas cuando Ferreira Dias ya había abandonado el gobierno: en diciembre de 1944 y en 1945 respectivamente.

¹³ Hubo más planes: el Plano Intercalar de Fomento en 1965-67, el III Plano de Fomento en 1968-73, y el IV Plano de Fomento en 1974-79, que no se aplicó por el cambio de régimen.

industrialista –que tanto habían defendido los ingenieros durante décadas– se impuso con rotundidad en Portugal.

La década de 1960 fue, para Portugal, un período de intenso crecimiento económico y convergencia con Europa, basado en la industrialización. El papel de los ingenieros fue muy importante, bien relacionado con ese gran proceso general de industrialización, bien basado en aspectos concretos, como el enorme crecimiento de las ciudades de Lisboa y Porto por la emigración del campo, que necesitó de la labor de los ingenieros civiles (más que de los arquitectos), o la necesidad de incrementar las infraestructuras. Brito (1988 y 2002) ofrece una lista de ingenieros que destacaron en ese periodo, y que representan la continuación de las bases industrializadoras establecidas por Ferreira Dias¹⁴: Daniel Barbosa, ministro de Economía que, como profesor, continuó la labor de adoctrinamiento de Ferreira Dias; António Magalhães Ramalho, que tuvo una intensa labor como diputado y luego como subsecretario de Estado de Comercio e Industria en torno a las regulaciones industriales y al “condicionamiento industrial”; J. M. Ferreira do Amaral, discípulo y el más estrecho colaborador de Ferreira Dias, máximo responsable de la aplicación del “condicionamiento industrial” como Director General de los Servicios Industriales entre 1948 y 1969; por último, Rogério Martins, secretario de Estado de Industria con Marcello Caetano (1969-72), que quiso dar un nuevo rumbo a la industrialización portuguesa, mucho más abierta al exterior y a Europa, que el cambio de régimen no le permitió desarrollar.

Para concluir el repaso de la influencia de los ingenieros en la política económica portuguesa, es necesario remarcar que durante la segunda mitad del siglo XX los economistas han adquirido un papel cada vez más relevante en el diseño y ejecución de las políticas económicas, desplazando a los ingenieros y a otros grupos (como los juristas). Este proceso partía de una escasa presencia de economistas antes de la Segunda Guerra Mundial. Así, el primer instituto universitario creado específicamente para la enseñanza de la ciencia económica fue el ISCEF (en la Universidad Técnica de Lisboa), fundada en 1933, pero que empezó a funcionar con intensidad sólo tras una profunda reforma curricular y pedagógica realizada en 1949 por Pinto Barbosa (Almodóvar y Cardoso, 1998: 102). Antes, los economistas estaban en las facultades de Derecho y de Ingeniería. Así, el ingeniero civil Joaquim José Rodríguez de Freitas, profesor de política económica en la Academia Politécnica de Porto a finales del siglo

¹⁴ A pesar de ello, es curioso cómo el propio Ferreira Dias se quejaba amargamente de la escasa influencia de sus ideas cuando se retiró de la política en 1962: “Respecto a mí, sólo el recuerdo del pasado ensombrece el futuro. Cuando, hace 18 años, dejé el cargo de subsecretario de Estado de Comercio e Industria, contemplé, los meses y años siguientes, la destrucción sistemática de todo lo que había preparado y estaba en proceso de iniciarse pero sin la consistencia suficiente para resistir por sí solo. Sólo dos aspectos entonces en sus comienzos, que favorecían la mejora en la producción industrial, se han salvado: uno, grande, la electrificación; otro, pequeño, la Serrería Nacional de Pêlo, en San Joao de Madeira. El resto, tierra quemada” (Discurso del acto de transmisión de poderes en el ministerio de Economía, 4 de diciembre de 1962, citado en Rollo, 2002: 51).

XIX, promovió una reforma académica en los estudios de ingeniería para conseguir que los ingenieros desempeñaran eficazmente su labor gerencial en las empresas privadas. Además, Rodríguez de Freitas se enfrentó doctrinalmente a Oliveira Martins, defendiendo los postulados básicos de la política económica clásica (Almodóvar y Cardoso, 1998: 88-90). Pero salvo algunos ejemplos aislados, en Portugal no hubo sitio para los economistas que defendían las últimas aportaciones de la ciencia, como las de la escuela neoclásica, con el ejemplo de un economista, António Horta Osório, que escribió a principios de los años 1910 un libro sobre matemáticas elogiado por el propio Vilfredo Pareto, pero que tuvo que dejar la profesión de economista por la fría recepción de su trabajo (Almodóvar y Cardoso, 1998: 96-99). Tras la segunda guerra mundial, los economistas empezaron a adquirir un mayor protagonismo actuando en tres frentes. El primero fue el académico, antes indicado con el impulso de la ISCEF. El segundo fue la progresiva incorporación de los economistas a la vida política del régimen, con el ejemplo del propio Pinto Barbosa como Ministro de Finanzas a partir de 1955. El tercer frente fue el doctrinal, enfrentándose con la visión “ingenieril” que ignoraba numerosos conceptos económicos como los costes de oportunidad, los precios de mercado, la escasez de los recursos al apelar a la técnica de los ingenieros capaz de superar cualquier obstáculo.

5. El caso español

El análisis de la política económica del primer franquismo muestra el fuerte protagonismo económico de los ingenieros –civiles y militares– en la España de aquel periodo. Los ingenieros españoles tuvieron un papel muy destacado en el diseño y ejecución de las numerosas regulaciones industriales del periodo, en la creación del Instituto Nacional de Industria, en los ambiciosos planes de obras hidráulicas, colonización agraria y repoblación forestal, en el diseño de la política tecnológica, e incluso en la orientación general autárquica de la economía y la reflexión teórico-económica. Tal protagonismo se había ido cimentando en las décadas anteriores y estuvo unido a una forma muy particular de enfocar los asuntos económicos, el denominado “ingenierismo”, caracterizado por la falta de consideración de los costes de oportunidad (el enfoque de los problemas desde la mera perspectiva de las posibilidades técnicas) y por la firme creencia en la factibilidad de un estrecho control centralizado (o “racional”) de la actividad económica en su conjunto. El agotamiento del modelo autárquico, por sus malos resultados económicos, provocó también el declive en la influencia de los ingenieros en las políticas públicas, y abrió la puerta a los economistas y sus posturas más liberalizadoras representadas por instituciones como el Servicio de Estudios del Banco de España o la Facultad de Economía de Madrid.

Al igual que ocurrió en Portugal, la realización de grandes proyectos de infraestructura fue un mecanismo básico de legitimación del régimen franquista. Pero este factor por sí solo no puede explicar por completo el protagonismo que adquirieron los ingenieros en el ámbito económico durante la autarquía, que –como se ha visto– fue más allá de la simple realización de grandes infraestructuras. Es preciso tener en cuenta además otros factores igualmente importantes. Por un lado, triunfó entonces una concepción crítica del funcionamiento del mercado y de la ciencia económica convencional, muy influida por la Doctrina Social de la Iglesia, que dejaba la puerta abierta a planteamientos de “ingeniería social”. Por otro lado, se impuso también un nuevo modo de entender la política, donde “lo técnico” era elevado a la categoría de valor social indiscutible. De este modo, la política en sentido clásico se vio sustituida por la administración de la cosa pública a cargo de técnicos y expertos, de manera supuestamente objetiva y aséptica, y sin retardos innecesarios ni sesgos partidistas o ideológicos. Esta nueva forma de enfocar la política tuvo su reflejo en un modelo de estado corporativo, centralizado y autoritario, en el que encontraban perfecta expresión y autonomía los Cuerpos especiales en los que venía estando organizada la Administración desde mediados del siglo anterior, y en el que el estamento militar, que contaba con una arraigada tradición técnica de ingeniería ligada al Ejército y la Armada, pasó a ocupar un lugar preeminente tras el fin de la guerra. Precisamente, esta fragmentación de cuerpos de ingenieros es un rasgo distintivo de España¹⁵ frente a Portugal, que sólo contaba con los ingenieros civiles y tenía un problema ya vista de excesiva generalidad en sus actuaciones y planes de estudios. A continuación se profundiza en todos estos factores.

5.1. El “Estado de obras”: medio de legitimación y expresión de grandiosidad nacionalista

Como ya había ocurrido durante la dictadura primorriverista, el “Estado de obras” se convirtió en una forma básica de legitimación del franquismo, pero ahora quizá en mayor medida, pues el nuevo régimen nació tras una cruenta guerra civil. Se trataba de hacer ver con claridad sus logros apostando por grandiosas realizaciones: puentes, carreteras, ferrocarriles, embalses, repoblación forestal, extensión de las zonas cultivadas, procesos productivos técnicamente complejos, grandes edificaciones, etc. En suma, metas muy tangibles destinadas a transmitir con relativa rapidez una imagen de actividad, eficacia y progreso.

Pero el “Estado de obras” no sólo encontró justificación en la función legitimadora o en la mera necesidad de reconstrucción tras la devastación bélica. Hay que considerar también la marcada ideología nacionalista que alentaba sueños de grandeza e imperio, y que se vio

¹⁵ Los principales Cuerpos de Ingenieros que influyeron en las políticas económicas de España, y que eran totalmente independientes unos de otros, fueron: Ingenieros Agrónomos, Ingenieros de Caminos, canales y Puertos, Ingenieros Industriales, Ingenieros Militares, Ingenieros de Minas, e Ingenieros de Montes

naturalmente orientada hacia ese tipo de grandes actuaciones. Así, como señala González (1979: 46), “la manía de la grandeza nacionalista de la época encontró más satisfacción inmediata en grandes fábricas y pantanos que en modestos proyectos dotados de eficacia económica”.

A su vez, la ideología nacionalista conectó bien con algunas de las viejas aspiraciones regeneracionistas de principio de siglo –como la política hidráulica costiana o el “patriotismo arbóreo”– que pretendían la restauración productiva y económica del país a través de la movilización de sus recursos y riquezas nacionales. Así, por ejemplo, la enraizada visión del agua como motor del desarrollo económico y social reforzó su vigencia, en tanto que los viejos clichés regeneracionistas como “embalses y caminos” o “árbol y patria” recobraron pleno protagonismo.

5.2. *El corporativismo católico y la Doctrina Social de la Iglesia: vía libre a la “ingeniería social”*

La Doctrina Social de la Iglesia –construida esencialmente a partir de dos encíclicas papales, la *Rerum Novarum* promulgada por León XIII en 1891 y la *Quadragesimo Anno* (1931) de Pío XI– tuvo en la España del primer franquismo una gran importancia. Ya desde finales del siglo XIX su influencia había sido notable en autores como Ganivet, Costa, Maeztu o Vázquez de Mella, y en políticos clave como Cánovas o Maura. Pero dicha influencia también se dejó sentir en el ideario del corporativismo nacional-sindicalista de Calvo Sotelo y luego en el del corporativismo autoritario de Ledesma Ramos y José Antonio Primo de Rivera (Fraile, 1998: 187-191; Montero García, 2001: 469-472). Por fin, una vez establecido el nuevo régimen franquista, la doctrina Social de la Iglesia se convirtió –explícitamente– en una de sus principales inspiraciones¹⁶.

La Doctrina Social de la Iglesia censuraba el liberalismo político y económico (Montero García, 1983). El pensamiento económico a ella asociado se centraba en una crítica al proceso competitivo de libre concurrencia por la asimetría de las relaciones de mercado, la tendencia al consumismo vacío, y el carácter autodestructivo y desintegrador de la competencia –vinculado a la pugna continua, a las desigualdades extremas y al empobrecimiento material y degradación moral de la mayoría. Frente a los males derivados del individualismo, la competencia y el libre funcionamiento del mercado, se planteaba una organización corporativa de la actividad económica que evitase conflictos sociales y devolviese la armonía y la componente ética a los intercambios humanos. Pero junto a la visión ética del mercado y la concepción corporativista,

¹⁶ Como muestra véanse estas dos reveladoras citas recogidas por Fraile (1998), p. 191: “Desde los primeros días de nuestra contienda, empezamos a construir nuestro edificio social inspirados en los principios de aquella Encíclica papal de León XIII, la *Rerum Novarum*, plena de doctrina” (Discurso de F. Franco el 17 de julio de 1962); “Nuestro Fuero del Trabajo, nuestra Ley de Principios Fundamentales, acogen el magisterio pontificio como el faro más firme que alumbra el caminar de la política social española por los senderos de la justicia” (J. Romero, Ministro de Trabajo, “Presentación”, *Revista de Trabajo*, nº 16, 1966, p. 12).

también se reivindicaba el papel preferente de la actividad agraria y los valores tradicionales del mundo rural, al tiempo que se condenaba el maquinismo, el industrialismo y las grandes aglomeraciones urbanas por sus negativos efectos en la población trabajadora (Fraile, 1998: 149-191).

Estos últimos aspectos de la Doctrina Social de la Iglesia cuadraban bien con la ideología falangista, que también reivindicaba el mundo agrario. Sin embargo, en la práctica fueron un disfraz de conveniencia del nuevo régimen, que de hecho apostó claramente por la industrialización a ultranza (Velasco, 1982b). Del mismo modo, el corporativismo católico, que sintonizaba a la perfección con las argumentaciones corporativistas desarrolladas en la Europa de entreguerras, fue más una imagen formal que una realidad operativa en el primer franquismo. Pero lo que sí tuvo una expresión tangible en el Nuevo Estado fue el rechazo explícito de la economía de mercado, pretendiendo sustituir las ciegas fuerzas competitivas por el dirigismo y el control minucioso de los asuntos económicos y sociales desde las expertas manos de los técnicos de la Administración. En definitiva, se apostaba por una suerte de “ingeniería social” que, sin caer en el estatalismo socialista, evitase también las arbitrariedades y riesgos del capitalismo liberal¹⁷. Y es aquí donde entran los ingenieros y una administración pública organizada en cuerpos técnicos especiales con amplísimo margen de decisión y actuación – como se verá en la siguiente sección.

5.3. La administración “técnica” de los asuntos públicos: los Cuerpos especiales y el nuevo modelo de Estado

La formación de la moderna Administración española arranca tras la Guerra de la Independencia tomando como referencia la concepción napoleónica de la administración pública¹⁸. Pues bien, en este contexto de modernización de la Administración española nacen los

¹⁷ La postura crítica con la economía de mercado, alentada por la Doctrina social de la Iglesia y asumida por el primer franquismo, enlaza bien con una concepción tecnocrática, casi estrictamente física o ingenieril, de la producción y de lo que debería ser la actividad económica, en contraposición con los procesos puramente pecuniarios. Es decir, la dicotomía entre lo físico y lo pecuniario, entre fabricar bienes buscando la satisfacción de necesidades reales y hacer dinero persiguiendo la mera “vendibilidad”, o entre la verdadera producción (a cargo de técnicos e ingenieros y que supone una auténtica ganancia para la sociedad) y la especulación en los mercados (a cargo de los hombres de negocios). Tal concepción había sido expuesta por Veblen (2001[1921]) con singular viveza¹⁷, pero de hecho se había hecho un lugar en la mentalidad popular tras los difíciles años treinta, y flotaba en el ambiente.

¹⁸ El modelo napoleónico tenía cinco rasgos ideales básicos. En primer lugar, la centralización, donde no hay administraciones autónomas, e incluso la local disfruta de muy escaso autogobierno. En segundo lugar, una jerarquía burocrática inspirada en la militar, “de suerte que la cadena de mando llega desde el Gobierno hasta el último rincón del territorio”. En tercer lugar, una normativa codificada que pretende una formulación exhaustiva de las reglas de actuación; se busca así limitar al máximo la discrecionalidad administrativa y dotar a la administración de los órganos estatales de un sentido casi judicial. En cuarto lugar, la aplicación estricta del principio de igualdad ante la ley, persiguiendo la desaparición de excepciones y privilegios formalmente reconocidos, y la uniformidad en la actuación de la Administración y en la prestación de los servicios públicos. Por último, en quinto lugar, el

Cuerpos especiales, que son fundamentalmente los Cuerpos de Ingenieros. El de Minas, el más antiguo, fue creado en 1833, y más tarde vendrían los de Caminos, Canales y Puertos [1835], Montes [1859], y Agrónomos [1879]. La creación de estos Cuerpos especiales respondió a la necesidad de contar con expertos en ciertos saberes y técnicas que no podían ser suplantados por los políticos, y atendía fielmente al modelo de administración napoleónica: dentro de lo que se denominaba administración activa (por oposición a administración consultiva, es decir, limitada a informar sobre determinadas cuestiones como base no vinculante de las decisiones gubernamentales), se distinguía con claridad entre funciones administrativas y técnicas. Esta distinción no era meramente formal, pues marcaba una diferencia importante en la capacidad de decisión, iniciativa y autonomía reglamentaria de los cuerpos burocráticos frente al poder político; es decir, en la práctica, el poder político otorgaba iniciativa y autonomía corporativa a sus funcionarios conforme estos desarrollaban unas funciones de carácter más técnico y específico para las que se requería un saber crecientemente especializado. En este sentido, la cúspide de las labores burocráticas –en la vertiente de la administración activa– venía representada por los Cuerpos de Ingenieros, que enseguida alcanzaron un prestigio social incuestionable.

Estos Cuerpos Técnicos, de tamaño reducido, se crearon como Cuerpos privilegiados respecto al régimen general administrativo: mediante una normativa propia o reglamento –que adoptó fórmulas muy parecidas en todos los casos– se colocaba a los ingenieros al margen del derecho común de los empleados públicos, otorgándoles claros privilegios en múltiples aspectos (Villacorta, 1989: 45 y 47). Así, la estructura de escalafón era más corta que la general y con más elevado segmento de sueldos, lo que garantizaba teóricamente una carrera profesional más satisfactoria. Por otra parte, se definían unas condiciones de ascenso impermeables a la interferencia política, y se reconocía en la inamovilidad en el cargo –quizá con objeto de garantizar una formulación y gestión estables de determinadas actuaciones públicas–, lo que situaba a los ingenieros a salvo de los vaivenes políticos que suponía el sistema de cesantías (vigente desde la ley de 26 de mayo de 1835)¹⁹. A todo ello se añade el derecho de excedencia en condiciones ventajosas²⁰, la concesión de ciertas facultades de autogobierno corporativo en

establecimiento de pruebas selectivas de carácter objetivo para el nombramiento de los funcionarios, que deben acreditar así su mérito y capacidad (Beltrán, 1996: 562).

¹⁹ Hasta 1918 no se establece por ley la inamovilidad en el cargo para *todos* los funcionarios, es decir, sólo a partir de ese momento la condición funcionarial irá unida –con carácter general– a la seguridad en el empleo.

²⁰ La condición de supernumerario del funcionario que optaba por sus actividades privadas llevaba aparejada una serie de derechos, que podían ser prácticamente equivalentes a los de los miembros activos del Cuerpo, como por ejemplo los ascensos en el movimiento general de la escala –que respondían al criterio de antigüedad– y el derecho a volver el servicio con el nombramiento correspondiente a la categoría alcanzada durante el periodo de excedencia. Así ocurría en los Cuerpos de Minas y Agrónomos. Por el contrario, en Caminos y Montes sólo durante cinco años conservaban esta plenitud de derechos, pudiendo reingresar a partir de entonces sólo por la categoría que durante dicho tiempo, activo o pasivo, hubieran alcanzado (capítulo V del Reglamento de Caminos). En todo caso, como contrapartida a estas

materia disciplinaria, el reconocimiento de generosos derechos pasivos, y otras diversas atribuciones que se fueron añadiendo con el paso del tiempo.

Pero quizá la peculiaridad más llamativa de los Cuerpos especiales, frente al resto de los funcionarios de la Administración pública, fue la del ingreso al margen del sistema de oposiciones, por procesos de selección propios²¹. Concretamente, hasta la Ley de Enseñanzas Técnicas de 1957 (y en la práctica hasta 1963) los Cuerpos de Ingenieros se nutrieron directamente de las respectivas Escuelas Superiores, cada una de ellas dependiente del Ministerio al que pertenecía el correspondiente Cuerpo. El criterio era la clasificación realizada por la Junta de Profesores entre los alumnos del último curso de carrera; a partir de dicha clasificación, se tenía derecho a entrar automáticamente en la categoría de aspirante con sueldo del Cuerpo de su especialidad, en espera de que surgieran vacantes de ascenso. Pese a lo que a primera vista pueda parecer, el sistema no era una mera transferencia del procedimiento de oposición al último curso de carrera, porque las Escuelas Superiores –una por cada especialidad técnica– se configuraban reglamentariamente sobre el mismo molde del Cuerpo respectivo, y poseían en su organización interna las atribuciones necesarias –en cuanto a gobierno y disciplina interior, enseñanza, admisión de alumnos, etc.– para controlar los primeros pasos de la secuencia de la carrera de los ingenieros y condicionar el mercado de trabajo de la ingeniería civil. En este último aspecto no se tenía demasiado en cuenta la demanda general de técnicos o las necesidades específicas del Estado, y así el mercado de trabajo de la ingeniería se desarrolló en una situación bastante inestable durante el siglo XIX y buena parte del XX²² (Villacorta, 1989: 49).

ventajas, los ingenieros en excedencia tenían la obligación de retornar al servicio del Estado –a llamamiento del ministro– cuando las necesidades del servicio lo requiriesen. Sin embargo, esto sólo se produjo en 1883 (y durante año y medio) en el Cuerpo de Caminos, debido a la falta de personal que había provocado la marcha de numerosos ingenieros al sector privado.

²¹ Esto tiene mucha importancia a la hora de conformar el *espíritu corporativo*, ya que hace que los aspirantes no perciban que ingresan en la Administración pública como tal, sino en un Cuerpo determinado: “el conjunto viene suplantado por los rasgos con que el Cuerpo se presenta al nuevo funcionario, cooptando a través de pruebas selectivas controladas por miembros del propio Cuerpo, y socializando tras ellas en unos específicos valores y normas del Cuerpo (grupos de referencia, distinciones con y entre el resto de Cuerpos, complejas estratificaciones, fórmulas de cortesía y descortesía, identificación y defensa del propio “territorio”, etc.). ‘Pertener a un Cuerpo’ era una expresión que denotaba algo más que superar unas pruebas selectivas y adquirir un entrenamiento profesional: implicaba (y en alguna medida continua implicando) lealtad para con los compañeros del Cuerpo y respeto de las pautas de conducta establecidas. Todo ello respondía al hecho de que formar parte un Cuerpo era el factor decisivo que servía a la mayoría de los funcionarios como determinante de su papel en la sociedad y de su posición en la estratificación social”. El Cuerpo al que se pertenecía representaba un conjunto de intereses comunes, y de él dependía el *status*, la retribución personal y el futuro profesional del funcionario (Beltrán, 1996: 609).

²² Así, por ejemplo, en 1866 una Real Orden de 9 de Agosto declaró cerrados los cuerpos de Caminos y Montes con el personal activo y los alumnos entonces existentes en las respectivas Escuelas, y más tarde, en 1873 (y hasta 1876), se cerró de nuevo el ingreso automático en los Cuerpos de Caminos, Montes y Minas mientras existiese personal en expectación de destino (Villacorta 1989: 46-47)

Cuando llegó la Dictadura de Primo de Rivera, que desconfiaba profundamente de los políticos y del sistema de partidos, los Cuerpos especiales tenían ya detrás una larga tradición y estaban perfectamente consolidados. Por otra parte, la compartimentación de la Administración española en Cuerpos funcionariales –de mayor o menor nivel– se había generalizado, y la reglamentación fragmentada –específica para cada Cuerpo– se había convertido en la técnica normal de regulación. De esta forma, sólo una pequeña parte de las normas que regulaban de modo general la función pública era de aplicación directa a todos los funcionarios, quedando el resto cubierto por reglamentos específicos. En este contexto, el calificativo “especial” que definía a los Cuerpos de Ingenieros se convirtió simplemente en ocasión de nuevos privilegios, que tendieron a acentuarse en un momento en el que desde el gobierno se les otorgaba renovado protagonismo. En efecto, como señala Miguel Beltrán (1996: 569),

el régimen de Primo de Rivera intentó convertir la Administración en instrumento de desarrollo económico, tratando de potenciar una “Administración de Ingenieros” para un Estado realizador de obras públicas [...]. El Gobierno pretendía no ser más que un comité de altos funcionarios *que decide en consulta con los grandes Cuerpos lo que hay que hacer* [la cursiva es nuestra].

Es decir, se perseguía en cierto modo la simple ratificación gubernamental de decisiones tomadas en ámbitos cerrados y opacos por Cuerpos especializados. En aras de la eficacia, se buscaba sustituir al político por el gestor profesional que aborda los problemas desde la técnica objetiva. Y los aludidos *Cuerpos especiales*, con una larga trayectoria, aprovecharon esta situación para consolidar y acrecentar su poder y privilegios –ya para entonces considerables– dentro de una Administración Pública fuertemente compartimentada. El recelo hacia la política de partidos que subyacía al modelo primorriverista de Estado tenía claras raíces en Costa (1982: 56) y su anhelo de que surgiera en España un “cirujano de hierro” capaz de abrir un paréntesis de despolitización y de llevar a cabo una necesaria acción “quirúrgica” de reconstrucción y modernización incompatible con el régimen parlamentario.

Tras el breve paréntesis de la Segunda República, que no supuso ningún cambio relevante para la función pública española, el primer franquismo acentuó sobremanera las tendencias que acababan de señalarse para el periodo primorriverista. En este sentido, hay una marcada continuidad en la pretensión de crear una “Administración de Ingenieros”:

El gobierno –se dice– no depende ya de la clase política, sino, en última instancia de los técnicos y los expertos, los cuales, con sus conocimientos, son los encargados de mantener en funcionamiento la sociedad de la forma más eficiente. Este ascenso del “técnico”, del “ingeniero”, va a convertirse así en un rasgo típico de las economías fascistas en general y del franquismo en particular [...] Ya no hay política en sentido clásico, sólo Administración de la cosa pública; al reducirse las cuestiones políticas a un mero problema técnico, las posibilidades de elección disminuyen, y los riesgos de equivocarse (gran pecado de los políticos) desaparecen (Velasco, 1984: 98).

Durante buena parte de la etapa franquista los Cuerpos de funcionarios ocuparon el vacío político existente en virtud de su competencia “técnica”. Así, en 1965 la presencia de

funcionarios civiles en cargos de designación política era del 90 por ciento (Beltrán, 1996: 612). Por otra parte, la fragmentación de la Administración pública en Cuerpos de funcionarios durante el franquismo alcanzó niveles que llevaron a hablar de ella como de una “confederación de Cuerpos”: éstos se convirtieron en “el elemento estructural básico del aparato estatal, con un papel muy destacado (más que en otras administraciones de similares características, como la francesa)” (Beltrán, 1996: 609). Con escasas relaciones entre ellos –estanqueidad que también se dio entre ministerios–, los Cuerpos de la Administración se volcaron en lograr un mayor *status* burocrático (poder, grado de autogobierno corporativo, retribuciones, prestigio social, o monopolios funcionales), compitiendo frente a los restantes por una mejor posición relativa.

Lo relevante en cualquier caso es resaltar que, en buena medida, los Cuerpos de ingenieros –situados en la cúspide de la Administración por tradición, prestigio y capacidad técnica– gozaron de notable protagonismo y autonomía en el diseño y ejecución de importantes políticas públicas durante el primer franquismo gracias a la pretensión declarada del régimen de poner en práctica un nuevo modo de entender la política como administración de la cosa pública a cargo de técnicos y expertos, en el marco de un estado fuertemente centralizado y autoritario. Además, la ya citada fragmentación de la Administración pública y la estanqueidad de sus “compartimentos” contribuyeron de forma especial a la gran autonomía de actuación de estos Cuerpos especiales.

Mención aparte merecen los Cuerpos de Ingenieros del Ejército y la Armada que, al aunar la doble condición técnica y militar, contaron con muchas bazas en los asuntos de organización económica del Nuevo Estado. La tradición de la ingeniería militar en España –muy anterior a la de la ingeniería civil– estaba muy arraigada desde el siglo XVIII (Capel *et al.*, 1988), llegando a alcanzar unos altos niveles de competencia y capacidad logística que –tras el fin de la Guerra Civil– resultaban muy valorados a la hora de afrontar la labor de reconstrucción económica sobre bases “técnicas”. En este sentido, “no hay que olvidar que los militares españoles desde la Primera Guerra Mundial concibieron centros y laboratorios de investigación en áreas muy aplicadas, tales como la metalurgia, la aeronáutica y los combustibles” (Sanz y López, 1997: 5). Por otro lado, el INI tuvo un origen militar –las comisiones de movilización industrial– y consideraba que “la práctica totalidad del arco industrial constituía la retaguardia militar de España” (Gómez Mendoza, 2000: 33).

6. Diferencias entre el salazarismo y el franquismo

A pesar de que los ingenieros influyeron notablemente en las políticas económicas de Portugal y España, el protagonismo de los ingenieros portugueses en el ámbito económico fue menor que el de los españoles. La explicación a estas diferencias se encuentra en algunas características del régimen dictatorial de Salazar que le diferencian del de Franco. Así, la fuente

básica de legitimación de Salazar fue su capacidad para estabilizar las finanzas portuguesas, y en este sentido no precisó de un “Estado de obras” como forma prioritaria de legitimación. Es cierto que, como se ha visto, las obras públicas tuvieron su lugar en la agenda del primer salazarismo, pero su importancia fue menor que en el primer franquismo, con sus ambiciosos planes de infraestructuras hidráulicas, repoblación forestal y colonización agraria de inspiración regeneracionista. Por otra parte, una de las causas esenciales que explican el golpe de Estado comandado por el general Gomes da Costa, que en 1926 terminó con la I República, fue la inestabilidad política y económica. De hecho, la ascensión de Salazar como hombre fuerte del nuevo régimen institucionalizado con la constitución de 1933 (que a partir de entonces pasó a denominarse “Estado Novo”) se basó, además de en la eliminación política de sus principales adversarios, en la rápida solución de los desequilibrios financieros y presupuestarios que consiguió como ministro de Finanzas a partir de 1928. La estabilidad interna, con el control de la inflación y del déficit público, y la estabilidad externa, con la fortaleza del tipo de cambio y el control del déficit de la balanza de pagos, fueron las líneas maestras de las políticas económicas de Salazar durante todo su largo mandato. Estabilidad económica que se basaba, a su vez, en un Estado fuerte que impusiera el orden a través de una férrea disciplina social y política.

Los militares –cuyo cuerpo de ingenieros tenía una larga tradición, al igual que en el caso español– fueron relegados a una posición marginal dentro del salazarismo. Aunque el origen de la dictadura de Salazar estuvo en el golpe militar que acabó con la I República en 1926, la institucionalización del régimen en 1933 separó claramente a los militares de los políticos: el ejército no iba a hacer política, sólo se limitaría a defender la seguridad y fortaleza del régimen. Así, aunque los Presidentes de la República fueron siempre militares, todos ellos fueron meras figuras representativas que estuvieron en manos del Primer Ministro Oliveira Salazar.

La Administración Pública portuguesa estaba menos compartimentada y fragmentada que la franquista, por lo que sus cuerpos funcionariales tenían menor autonomía y margen de actuación. Además, en ningún caso se pretendió formar una Administración “técnica” de Ingenieros en aras de la eficacia, algo que sí se buscó explícitamente durante la dictadura de Primo de Rivera y el primer franquismo. Respecto al partido único del salazarismo, la “União Nacional”, tuvo entre sus limitadas funciones efectivas la de dotar al Estado de cuadros políticos y administrativos, pero sólo en los niveles jerárquicos más bajos (Cruz, 1988). Por ello, la selección de individuos –ingenieros, juristas, etc.– para los puestos de decisión en la dictadura fue una opción personal de Salazar y de sus hombres de confianza, y apenas se vio influida por el poder del partido.

Salazar, él mismo economista, no desconfió abiertamente de éstos –como hizo Franco– y poseyó un criterio económico propio alejado del “ingenierismo”. La influencia de la Doctrina Social de la Iglesia, en términos de las concepciones anti-competencia y anti-mercado, fue limitada. El corporativismo, por ejemplo, fue un disfraz, una base doctrinal nominal tomada

como referencia para institucionalizar el régimen del “Estado Novo” en 1933. Aunque Portugal fue el país donde la aplicación de la doctrina corporativa llegó “formalmente” más lejos (Schmitter, 1974 y 1975; Brito, 1988, 1989 y 2002), en la práctica no tuvo relevancia alguna. La teoría corporativa no pasó de ser una simple enunciación de principios y objetivos con muy poca relación con la realidad, tal como ocurrió también en la España franquista con la doctrina de la Falange.

Una última diferencia entre ambos regímenes fue que, mientras que el régimen de Salazar no era partidario de un gran sector público industrial, el régimen de Franco apostó firmemente por el INI. Es cierto que a lo largo de toda la dictadura se crearon en Portugal algunas empresas públicas mixtas en sectores como los transportes (*Transportes Aéreos Portugueses*, *Metropolitano de Lisboa*), la siderurgia (*Siderurgia Nacional*), o las comunicaciones (*Radiotelevisão Portuguesa*). La única empresa totalmente pública fue el *Banco de Fomento Nacional*, un banco de inversión creado con parte de los recursos del Plan Marshall. De cualquier forma, el tamaño y la trascendencia económica de todas estas empresas fue muchísimo menor que las de las empresas públicas promovidas por el Instituto Nacional de Industria en España. Las empresas públicas dieron bastante protagonismo a los ingenieros en España, cosa que no ocurrió en Portugal.

7. Conclusiones

Los ingenieros estuvieron ligados históricamente a la modernización e industrialización de Portugal. Su relevancia en la historia económica portuguesa es indiscutible, especialmente en el periodo comprendido entre el “fontismo” del siglo XIX y la década de 1960, momento en el que comenzaron a ser sustituidos por los economistas en el ámbito de la elaboración de las políticas económicas. Este protagonismo se había ido cimentando en las décadas anteriores y alcanzó su máxima expresión en una forma muy particular de enfocar los asuntos económicos, el denominado “ingenierismo”, caracterizado por la falta de consideración de los costes de oportunidad (el enfoque de los problemas desde la mera perspectiva de las posibilidades técnicas) y por la firme creencia en la posibilidad de controlar centralizadamente (o “racionalmente”) la actividad económica en su conjunto.

Sin embargo, la comparación con el caso español muestra que el papel de los ingenieros fue menos intenso en Portugal, no tanto en la influencia del “ingenierismo” como mentalidad predominante en los procesos de industrialización de ambos países, sino en la presencia de ingenieros en la vida económica y social del país, mucho mayor en España que en Portugal. En Portugal, la separación de la ingeniería civil y militar fue tardía y la formación de Cuerpos y Escuelas Técnicas posterior. Además, Salazar, él mismo economista, no desconfió abiertamente de los economistas como hizo Franco, ni se vio tan influido por las visiones antimerca y

anticompetencia de la Doctrina Social de la Iglesia, tan favorables a un enfoque tecnocrático de “ingeniería social”, que llevó en España a la consiguiente formación de una Administración de Ingenieros que gestionó de forma técnica y eficaz los asuntos públicos. La fuente básica de legitimación de Salazar fue el logro de la estabilidad presupuestaria y monetaria, no la realización de grandes planes de obras públicas. Por otra parte, aunque Portugal contaba con una tradición muy arraigada de ingeniería militar, el Estado Novo, creado en 1933, dejó a los militares en una situación marginal dentro de los órganos de poder del régimen, al contrario de lo que ocurrió en España durante los primeros años del franquismo.

En definitiva, la comparación del papel de los ingenieros en Portugal y España matiza la hipótesis de una relación directa entre los ingenieros y el “ingenierismo” con las dictaduras fascistas. Primero, este protagonismo también se produjo en otros países que no tenían dictaduras fascistas, y segundo, la comparación entre Portugal y España muestra la diferente intensidad de este protagonismo, debida a una serie de factores, al margen de que fueran dictaduras fascistas, que se han analizado en este artículo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMODOVAR, António y José Luís CARDOSO (1998), *A History of Portuguese Economic Thought*, Routledge, Londres.
- BAPTISTA, Fernando Oliveira (1993), *A política agrária do Estado Novo*, “Coleção Textos, 22”, Afrontamento, Porto.
- BRITO, José Maria Brandão de (1988), “Os engenheiros e o pensamento económico do Estado Novo”, en José Luis CARDOSO (ed.), *Contribuições para a história do pensamento económico em Portugal*, Dom Quixote, Lisboa, pp. 209-234.
- (1989), *Industrialização portuguesa no pós-guerra (1948-1965). O condicionamento industrial*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- (2002), “Engenharia e desenvolvimento: o pensamento económico dos engenheiros”, en Manuel HEITOR, José Maria Brandão de BRITO y Maria Fernanda ROLLO, *Engenho e Obra*, Dom Quixote, Lisboa, pp. 99-104.
- BARRERA, E., y SAN ROMÁN, E. (2000), “Juan Antonio Suanzes, adalid de la industrialización”, en Gómez Mendoza (ed.) (2000), pp. 35-52.
- BELTRÁN, M. (1996), “La Administración”, en José María Jover Zamora (dir.), *Historia de España Menéndez Pidal*, tomo XLI, *La Época de Franco (1936-1975)*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 559-637.
- CAPEL, H., J.E. SÁNCHEZ y O. MONCADA (1988), *De Palas a Minerva: la formación científica y la estructura institucional de los ingenieros militares en el siglo XVIII*, Barcelona, Serbal/CSIC.
- CONFRARIA, João (1995), *Desenvolvimento económico e política industrial. A economia portuguesa no processo de integração europeia*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- COSTA, J. (1982), *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, Zaragoza, Guara Editorial, tomo I.
- CRUZ, Manuel Braga da (1988), *O partido e o Estado no salazarismo*, Presença, Lisboa.
- DÍAS JR., José Nascimento Ferreira (2002), *Linha de Rumo I e II e Outros Escritos Económicos, 1926-1962*, 3 vols. Coord. J. M. Brandão de BRITO, Banco de Portugal.

- DIOGO, Maria Paula (1994), *A construção de uma identidade profissional. A Associação dos Engenheiros Civis Portugueses. 1969-1937*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- (2000), “Indústria e engenheiros no Portugal de fins do século XIX: o caso de uma relação difícil”, *Scripta Nova (Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales)*, nº 69 (6), agosto.
- FRAILE, Pedro (1998), *La retórica contra la competencia en España (1875-1975)*, Madrid, Fundación Argentaria.
- GÓMEZ MENDOZA, Antonio (ed.) (2000), *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona-Fundación Duques de Soria.
- GONZÁLEZ, Manuel Jesús (1979), *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, Mercado y Planificación*, Madrid, Tecnos.
- HEITOR, Manuel, José Maria Brandão de BRITO y Maria Fernanda ROLLO (2002) *Engenho e Obra*, Dom Quixote, Lisboa.
- MATOS, Maria Cardoso de y Maria Paula DIOGO (2002), “A afirmação da engenharia em Portugal ao longo do século XIX”, en Manuel HEITOR, José Maria Brandão de BRITO y Maria Fernanda ROLLO, *Engenho e Obra*, Dom Quixote, Lisboa, pp. 25-29.
- MONTERO GARCÍA, F. (1983), *El primer catolicismo social y la “Rerum Novarum” en España*, Madrid, Centro Superior de Investigaciones Científicas.
- (2001), “La crítica católica de la economía clásica y el primer catolicismo social (sobre el impacto de la ‘Rerum Novarum’ y la aportación de los católicos españoles al reformismo social)”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles*, tomo 5, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, pp. 451-493.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes (2002), “Engenharia e sociedade: a profissão de engenheiro em Portugal”, en Manuel HEITOR, José Maria Brandão de BRITO y Maria Fernanda ROLLO, *Engenho e Obra*, Dom Quixote, Lisboa, pp. 81-97.
- ROLLO, Maria Fernanda (2002), “Engenharia e história: percursos cruzados”, en Manuel HEITOR, José Maria Brandão de BRITO y Maria Fernanda ROLLO, *Engenho e Obra*, Dom Quixote, Lisboa, pp. 31-55.
- ROSAS, Fernando (1991), “Rafael Duque e a política agrária do Estado Novo (1934-1944)”, *Análise Social*, vol. XXVI, nº 112-113.
- SALAZAR, Oliveira (1961), “A acção governativa e a produção industrial”, en *Discursos*, vol. 1, 1928-1934, Coimbra Editora, 4ª ed.
- SANZ, L. y S. LÓPEZ (1997), “Política tecnológica versus política científica durante el franquismo”, Documento de Trabajo 97-01, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).
- SCHMITTER, Philippe C. (1974), «Still the century of corporatism?», F. PIKE y T. STRITCH (eds.), *The new corporatism*, Notre Dame and London, University of Notre Dame Press.
- (1975), «Corporatism and public policy in authoritarian Portugal», *SAGE Profesional Papers in Contemporary Political Sociology*, nº 06-011.
- VELASCO MURVIEDRO, Carlos (1982a), *El pensamiento autárquico español como directriz de la política económica*, Madrid, Tesis Doctoral, Universidad Complutense.
- (1984), “El ‘ingenierismo’ como directriz básica de la política económica durante la autarquía (1936-1959)”, *Información Comercial Española*, nº 606, febrero, pp. 97-106.
- VILLACORTA BAÑOS, F. (1989), *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923*, Madrid, Siglo Veintiuno.