

COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN

ANALYSE DE LA PLANIFICATION ESPAGNOLE  
COMME PROCESSUS DE DECISION POLITIQUE

*par José VIDAL-BENEYTO*

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche financée par le Commissariat général du Plan (subvention n° 89-76 du 26 juillet 1976. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

Le présent rapport est microfiché au Centre de documentation de sciences humaines au CNRS. Toute autre reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord des auteurs.

ANALYSE DE LA PLANIFICATION ESPAGNOLE  
COMME PROCESSUS DE DECISION

---

*José VIDAL-BENEYTO*

## S O M M A I R E

---

. INTRODUCTION : HISTOIRE ET SENS DE LA RECHERCHE .....	2
. CONCEPTUALISATION DU FRANQUISME .....	14
. DEMOCRATIE ET AUTOCRATIE NORMALISEE .....	25
. HYPOTHESE SPECIFIQUE DE LA RECHERCHE .....	40
. LES DETERMINANTS DE LA DECISION	
- Déterminants politiques .....	50
- Déterminants sociaux .....	60
- Déterminants économiques .....	67
. NEGOCIATION DE LA DECISION .....	83
. CONTENU DE LA DECISION .....	107
. CONSIDERATIONS FINALES .....	135
. ANNEXES .....	139

## INTRODUCTION : HISTOIRE ET SENS DE LA RECHERCHE

---

L'idée première de cette recherche naît tout au début des années 1970. Elle se précise peu après à l'Université de Californie (campus de San Diego) à l'occasion d'un séminaire consacré à l'étude du pouvoir politique, dont le responsable de cette recherche assure la coordination pendant l'année universitaire 1972-73. Ce séminaire avait en effet pour objet de déterminer les grands axes du modèle théorique et l'outillage méthodologique nécessaires à l'analyse scientifique de la structure et du fonctionnement du pouvoir dans un régime autocratique en se basant dans le cas présent sur celui de l'Espagne du Général Franco. Notre méfiance à l'égard des élucidations méta-théoriques et méta-méthodologiques en sciences sociales, nous a conduits à ancrer cette réflexion dans le réel et à choisir en l'occurrence une catégorie spécifique afin d'en cerner les possibilités et les limites dans le comportement analytique d'un processus social concret. C'est ainsi que nous avons retenu le concept de *décision politique* (en reprenant la notion de *decision making process* présente dans la littérature scientifique politique anglo-saxonne) pour explorer quelques moments de la politique économique du Franquisme.

J'ai pu par la suite poursuivre ce projet grâce à l'accueil généreux que lui a réservé l'administration française en avril 1976. Pour permettre son financement il fut alors scindé en deux études distinctes : l'une s'attachait à la détermination et à l'analyse de la structure du pouvoir ; l'autre allait explorer les mécanismes d'une décision politico-économique. La première fut prise en charge par la DGRST sous le titre : *Les agents du pouvoir dans une structure politique autocratique : personnel politique, responsables des grandes administrations*

*et des principaux groupes financiers et industriels (le cas de l'Espagne 1960-1975) ; la seconde se centrait sur l'Analyse de la Planification espagnole comme processus de décision politique.*

En dépit de cette scission formelle en deux unités autonomes, l'axe central autour duquel s'articulait ce projet dans son ensemble restait cependant - et reste toujours - l'exploration théorique et méthodologique mentionnée moyennant la mise en relation et la confrontation d'une structure de pouvoir personnalisée, correspondant à un contexte socio-historique donné, et de la pratique réelle de ce même pouvoir lorsque celui-ci s'exerce précisément dans ce contexte.

On remarque en effet que l'immense bibliographie qu'ont produit les études cratologiques au cours des trente-cinq dernières années se divise en deux groupes absolument distincts, n'entretenant entre eux aucune relation. D'un côté on trouve des inventaires monographiques et personnalisés sur "ceux qui commandent", qui reprennent les diverses formalisations que nous exposons dans notre étude pour la DGRST sur *Les Agents du Pouvoir dans une structure politique autocratique* que nous résumons ci-après (1) : ils se caractérisent par le fait qu'ils se présentent comme des univers clos dont le sens repose sur eux-mêmes et plus particulièrement sur leur exhaustivité et leur cohérence interne. Le deuxième type regroupe des analyses de processus concrets d'exercice du pouvoir et leur virtualité réside dans leur capacité de montrer la façon dont ils s'articulent à la structure institutionnelle, éventuellement leurs effets.

---

(1) Vid. José VIDAL-BENEYTO : *Les agents du pouvoir dans une structure politique autocratique. Personnel politique, responsables des grandes administrations et des principaux groupes financiers et industriels (l'Espagne de 1960 à 1975)*. Compte-rendu de fin d'étude, Paris, DGRST, Décembre 1981, pag. 50 à 91 et en particulier les références bibliographiques (44) à (73)

Face à un tel comportement, qui est celui qui prévaut habituellement (2) dans ce type de recherche, notre projet voulait assurer une liaison dynamique entre ces deux moments et/ou ces deux perspectives et analyser de quelle façon se traduisait concrètement la détermination personnelle du pouvoir dans son exercice, ou, pour reprendre le titre d'un livre (3) qui n'a pas atteint le but qu'il se proposait, "*comment dominait la classe dominante*". Ce procédé nous paraissait en effet comme étant le seul susceptible de capter réellement le phénomène du pouvoir. En le situant dans un régime autocratique, nous pensions que ce phénomène deviendrait de ce fait plus aisément repérable, les règles hiérarchiques et de coercition y étant plus simples et plus apparentes que dans un régime démocratique.

Au moment où ce double projet d'étude fut présenté, les principaux présupposés qui en constituaient le cadre théorique implicite étaient les suivants : (a) le franquisme était compris comme formant un tout dont les différentes phases n'introduisaient de rupture dans l'homogénéité de cet ensemble, ce qui permettait de s'y référer comme à un tout ayant un sens univoque ; (b) l'autocratie était considérée comme un système de conquête et d'administration du pouvoir non seulement différent mais radicalement antagonique de la démocratie en tant que forme d'organisation politique ; (c) le pouvoir était compris à partir d'une perspective substantialiste et sa première forme de concrétion, au niveau du collectif, se manifestait dans une classe dominante dont la structure et l'action variaient en fonction des éléments la composant ; (d) les discontinuités existant entre les différents niveaux et secteurs du système social espagnol, qu'il s'agisse de la structure des classes ou

---

(2) Voir en particulier C. WRIGHT MILLS, *The Power Elite*, New York, Oxford Univ. Press, 1959 ; Floyd HUNTER, *Top Leadership, USA*, Chapel Hill, The Univ. of North Carolina Press 1959 ; Arnold M. ROSE, *The Power Structure* New York, Oxford Univ. Press 1967, y G. William DOMHOFF, *Who rules America*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1967, ces quatre études illustrant parfaitement l'incommunication presque totale entre les deux

de celle des groupes, étaient supposées n'avoir qu'une faible incidence sur les attitudes et les comportements des grands agents sociaux bien qu'elles soient plus marquées que dans les pays de l'Europe de l'Ouest ; (e) la décision était conçue comme un comportement politique dont le sens dépendait tout autant du contexte microsocial que macrosocial dans lequel elle se déroulait ; (f) une certaine méfiance était professée à l'égard du paradigme que l'on retrouve conventionnellement dans les études de décision - et en particulier de ses principes de linéarité, rationalité et liberté - ainsi qu'à l'égard des descriptions monographiques qui s'articule sur la séquence classique en trois phases - délibération, choix application -, sans vouloir pour autant leur substituer un autre type de comportement analytique, voire même une autre hypothèse explicative ; (g) la décision étudiée - le Plan de Développement espagnol - était jugée comme étant suffisamment autonome pour pouvoir faire l'objet d'une analyse séparée, même si elle entrait dans un processus global plus vaste, celui de la politique économique, et pouvait être considérée de ce fait comme étant partie d'un tout.

Entre 1976 et 1978 on assiste à la liquidation du franquisme et à l'évolution du régime espagnol, processus connu sous le nom de transition démocratique. Au niveau de la réalité sociale, un tel changement n'a supposé cependant aucune rupture ni aucune réforme de la situation antérieure, qu'il s'agisse de vie quotidienne ou des structures des groupes et des agents. Il a au contraire permis une réaffirmation symbolique et une légitimation démocratique du système social prévalant dans l'Espagne du Général Franco. Et, mieux encore, l'Espagne démocratique a finalement parachevé, de façon inattendue et apparemment paradoxale, les processus sociaux et institutionnels

---

(2) perspectives évoquées - celle des agents et celle de l'exercice du pouvoir - en dépit de la volonté exprimée de les réunir.

(3) Göran THERBORN, *What does the ruling class do when it rules ? State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism* - London, N.L.B., 1978

les plus déterminants de l'Espagne franquiste.

Ces développements ultérieurs ont remis en cause les présupposés théoriques et idéologiques présentés plus haut (4) et ont amené un certain nombre de modifications décisives dans la démarche même de la recherche. Face à cela nous pouvions ou maintenir le cadre conceptuel antérieur et poursuivre la recherche telle qu'elle avait été envisagée à l'origine - ce qui équivalait à falsifier notre position ainsi que les résultats de l'étude -, ou alors réorganiser le matériel précédemment réuni, y compris celui ayant déjà fait l'objet d'une élaboration, afin de l'adapter aux critères dérivés des nouvelles hypothèses théoriques, ce qui signifiait entreprendre un travail assez considérable de révision et de reformulation de ce qui avait déjà été fait.

- 
- (4) L'itinéraire biographique de l'auteur de ce travail n'est pas totalement étranger au fait d'une telle répercussion. Impliqué dès sa jeunesse dans la résistance démocratique, José Vidal-Beneyto milite en effet activement pendant presque trente ans contre le franquisme. Dès 1948 il prend part au mouvement démocratique des étudiants et, à travers la FUE, aux luttes contre le Syndicat Universitaire Phalangiste (SEU) - qui le conduisent à un premier exil -, et à la politisation de l'université espagnole. Ces actions, qui culminent dans les événements de février 1956, l'obligeront à s'exiler une seconde fois (1957-1959).

Promoteur de l'europhisme en Espagne, il participe, à partir de l'Association Espagnole de Coopération Européenne à la création d'une alternative européenne pour l'Espagne, en organisant, conjointement avec Enrique Gironella, la réunion de Munich de juin 1962 où, pour la première fois, se trouvent réunies l'opposition démocratique de l'intérieur et celle de l'exil. Pendant la décennie des années 1960 il travaille sur le front de la résistance culturelle au franquisme, en promouvant et dirigeant CEISA, l'École Critique de Sciences Sociales puis la Fondation Culturelle Espagnole, toutes trois fermées et interdites, successivement, par les autorités franquistes.

Le regroupement des forces démocratiques qui fut son objectif permanent et orienta ses actions à partir de la fin des années 1940, l'amène à prendre part tout d'abord aux "Tables Démocratiques" et ensuite aux "Juntas". En Octobre 1974 il est élu président de la Junte Démocratique d'Espagne (Janvier 1975-Mai 1976). Cette fonction le conduira à réaliser 43 missions au plus haut niveau politique et étatique. D'idéologie généralement démocratique et d'orientation socialiste, il n'a appartenu à aucun parti politique.

C'est en définitive la deuxième option que nous avons retenue, elle-seule pouvant être considérée aujourd'hui comme scientifique. Dans toute recherche sociale, la priorité accordée au théorique est devenue à l'heure actuelle un primat partagé de façon si unanime que même la méthodologie empiriste (5) est parvenue à admettre que les données ne possèdent pas en elles-mêmes une valeur significative qui soit objective, univoque et définitive, c'est-à-dire qui puisse être indépendante du cadre théorique qui sous-tend leur choix et leur analyse. Loin de nous être donné de façon immédiate, neutre et linéaire, les faits ne deviennent en effet intelligibles qu'à partir du cadre théorique et méthodologique de la recherche auxquels ils sont rattachés et de ce fait une simple modification de celui-ci entraîne nécessairement à son tour une altération de leur intelligibilité, voire même de leur condition. Aujourd'hui toute la sociologie française - de Bourricaud et Boudon, à Bourdieu et Touraine, en passant par Moscovici et Morin (6) pourrait entériner une telle affirmation, en partant de perspectives et avec des modalités bien entendu fort différentes.

Le fait que nous ayons été obligés de revenir à notre point de départ n'a par ailleurs rien d'exceptionnel. Une telle observation est fréquente lorsqu'une recherche se poursuit sur un laps de temps assez long et que ses objectifs ne sont pas strictement d'ordre technique et/ou microsectoriel. Si contrôle épistémologique et pratique scientifique constituent en outre deux moments d'un seul et même processus, qui entretiennent cependant une interaction constante, et si toute logique en sciences sociales ne peut être que celle de significations empiriques concrètes exigeant pour chaque recherche un modèle théorique spécifique, il est presque inévitable qu'au fur et à mesure

---

(4) Sergio VILAR, dans son livre intitulé *Protagonistes de l'Espagne Démocratique*, Edition de la Librairie Espagnole, Paris, 1969 ; Ramón CHAO, dans *Après Franco, l'Espagne*, Stock, Paris, 1975 ; Rafael WIRTH et Jaume BACH *Cien bestias políticas*, Ed. Planeta, Barcelona, 1977 ; et *La Enciclopedia del País Valenciá*, Librería Tres i Cuatre, Valencia, 1978, présentent chacun une biographie et un curriculum politique de José Vidal-Beneyto

où progresse la recherche, on observe un phénomène de rétro-action : l'objet et son contexte, abordés en fonction de l'hypothèse théorique retenue en commençant, rétroagissent à leur tour sur le cadre théorique initial et le modifient plus ou moins. Il s'ensuit une réorientation de la recherche dans le sens marqué par cette modification.

Les conventions administratives en matière de pratique analytique s'opposent certes à des retours en arrière et à tout recommencement dans la mesure où le financement d'un projet exige la présentation d'un mémoire minutieux qui engage le chercheur de façon rigide et définitive. Doivent y figurer en effet

- 
- (4) La transition démocratique espagnole a été analysée par l'auteur dans les publications suivantes : *La Clase Dominante y la Transición Democrática*, Annuaire Economique et Social, Ed. Planeta, Madrid 1977 ; *Del franquismo a una Democracia de Clase*, Ed. Ramón Akal, Madrid 1977 ; *Le processus de démocratisation en Espagne* dans l'Encyclopédie Universalis. Supplément 1978 ; numéro monographique de la revue Pouvoirs sur *L'Espagne Démocratique*, Février 1979, dirigé par Guy CARCASSONNE, Guy HERMET et l'auteur qui y a publié un article sous le titre "Le revers de la médaille". Préparation d'un ensemble d'articles pour Le Monde Diplomatique sur *L'évolution démocratique de l'Espagne*, septembre 1979, incluant l'un des siens intitulé *La Démocratie des Politiciens : Analyse des dernières élections espagnoles*.
- (5) Voir H.M. BLALOCK Jr et A. BLALOCK (eds.) : *Methodology in Social Research* New York : McGraw Hill, 1968 ; H.M. BLALOCK Jr. : *Theory construction : From verbal to mathematical formulations*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1969 ; A.L. STINCHCOMBE : *Constructing social Theories*, San Francisco, Ca. : Harcourt, Brace and Co, 1968, etc.
- (6) Voir François BOURRICAUD : *L'individualisme institutionnel. Essai sur la Sociologie de Talcott Parsons*, PUF, Paris 1978 ; et *Le Bricolage idéologique*, PUF, Paris 1980 ; Vid. Raymond BOUDON : *La crise de la sociologie* Librairie Droz, Genève 1971, et en particulier les chapitres 6 : "Théories, THéorie et THéorie", et 11 : "Critique de l'empirisme : le cas de la mobilité sociale" : ou encore l'article *Notes sur la notion de théorie dans les sciences sociales* dans Archives Européennes de Sociologie, n° 11, 1970 ; Vid. Pierre BOURDIEU, *Questions de Sociologie*, Edit. de Minit, Paris 1980, pags. 86 et suivantes ; et P. BOURDIEU, Jean-Claude CHAMBOREDO et Jean-Claude PASSERON, *Le métier de sociologue*, Mouton/Bordas, Paris, en particulier pags. 33-56 et 87-102 ; Vid. Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG *L'Acteur et le Système. Les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris 1977 ; Vid. Edgar MORIN : *Appendice : De la méthode. Une démarche*

non seulement le champ théorique retenu, la méthodologie choisie, les techniques de saisie et d'analyse des données, les objectifs poursuivis mais également chacune des phases et des opérations que la procédure proposée comporte et qui sont évidemment considérées comme étant à la fois nécessaires et irréversibles. Une telle attitude est très certainement empreinte de cohérence dans une perspective administrative, peut-être même inévitable, mais contredit les exigences scientifiques de la recherche en sciences sociales (7).

Dans le cas présent nous avons procédé à une reformulation des présupposés théoriques initiaux ainsi que du cadre catégoriel qui en dérivait. Pour ce qui a trait à l'ère du Général Franco, nous avons d'abord passé brièvement en revue les différentes catégorisations politiques qui avaient été faites du franquisme. Si nous les rejetons c'est parce que nous pensons que le cadre politique qui est celui du processus examiné - et que nous qualifions de second franquisme - répond à une forme d'organisation politique que nous proposons de nommer autocratie normalisée, nettement différenciée des premières années du régime franquiste et qui ne doit pas être envisagée comme étant absolu-

- 
- (6) *multidimensionnelle*, dans *Commune en France*, Fayard, Paris 1967 ; *Le retour de l'évènement*, Communications n° 18, Seuil, Paris 1972, pp. 6-20 ; *Pour une crisologie*, Communications n° 25, Seuil, Paris 1976, pp. 149-163 et *La Méthode*, Vol. I, *La nature de la nature*, Seuil, Paris 1977, en particulier "Conclusion. II. La complexité de la complexité" pags. 372-391 ; Vid. Alain TOURAINE : *Production de la Société*, Seuil, Paris 1973 ; *Pour la sociologie*, Seuil, Paris 1974, et en particulier *La voix et le regard*, Seuil, Paris 1978, Deuxième partie, l'Intervention Sociologique, pags. 181-308
- (7) Vid. Gunnar BOALT : *The Sociology of Research*, Southern Illinois Univ. Press, Feffer and Simons Inc., London and Amsterdam 1969, en particulier pags. 19-52 et 140-146.
- (8) Vid. Lucien SFEZ : *Critique de la Décision*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin, Paris 1973, et *Décision et Pouvoir dans la société française*, Coll. 10/18, UGE, Paris 1979.

ment antagonique avec la forme actuelle de démocratie pluraliste et représentative mais comme se situant au contraire sur un "continuum" où les différences séparant un pôle de l'autre reposent avant tout sur une question de modalité et de degré plutôt que de qualité ou de contenu. D'où la nécessité de rectifier en conséquence l'orientation de la recherche en plaçant au centre de nos préoccupations la stratégie suivie par les protagonistes de la décision pour neutraliser l'opposition rencontrée et parvenir à un consensus aussi large que possible concernant les contenus des décisions qu'ils proposent d'adopter. D'où également l'importance que nous avons accordé aux efforts faits pour créer un courant d'opinion favorable au processus décisionnel et à l'intervention de la presse quotidienne.

Dans la présentation du projet de cette recherche, nous avançons déjà que la démarche analytique répondant au schéma classique des études de décision - organisation en cinq phases, à savoir : antécédents, délibération, pratique des choix, application et conséquences - ne correspondait pas, comme l'avait signalé à juste titre Lucien Sfez (8), au déroulement réel du processus décisionnel et qu'elle ne pouvait donc être retenue que comme simple voie d'accès au contenu étudié. A cet égard nous devons préciser que ce qui est habituellement désigné sous le terme de *décision* ne représente pas pour nous le processus décisionnel proprement dit mais : 1) l'opération de relations publiques qui a pour objet de légitimer le contenu de ce qui a été décidé auprès de ceux qui vont devoir l'exécuter ; et 2) l'étude des modalités concrètes de sa mise en pratique ou de son application. Et nous dirons même plus, à savoir que la décision est prise avant, par un groupe de personnes extrêmement réduit, parfois même par une seule, et dans un espace social souvent fort éloigné de celui auquel correspond institutionnellement la décision. Ceci ne signifie nullement que nous adhérons pour autant à l'hypothèse d'une conspiration "deus ex machina" de tout le

devenir social, mais cela nous permet au contraire d'opérer une distinction entre deux moments que nous avons jugés essentiels dans la phase de "production" de la décision, à savoir : (a) celui de sa germination initiale - ce que nous pourrions appeler l'"idée" de la décision ; et (b) celui de son "parcours" institutionnel, qu'il soit étatique ou privé, qui correspond à ce comportement conditionné et public adopté par les personnes appelées à y prendre part et dont le seul objectif est de la légitimer et de la mettre en pratique.

Nous avons enfin repris l'étude de la décision non pas comme s'il s'agissait d'une séquence nettement définie et se déroulant sur un laps de temps relativement court - les démarches et les semaines qui précèdent l'approbation du Commissariat au Plan et du Premier Plan de Développement - mais comme s'il s'agissait d'un processus décisionnel global qui débiterait exactement au moment où la disparition du modèle nazi-fasciste qui aurait pu être importé et la fin de la survie autarcique, introduisent de manière irréversible, à la fin des années 1940, l'hypothèse d'une *homologation* pour s'apparenter aux modèles et aux comportements de l'occident capitaliste et démocratique, et se terminerai à la fin des plans de développement qui coïncide presque avec celle du franquisme. Cette conception macrodécisionnelle nous a donc conduit à étendre notre analyse à l'ensemble de la politique économique espagnole du franquisme au cours de ses trois grandes phases : (a) celle de la Normalisation-Institutionnalisation, de 1951 à 1957, pendant laquelle le régime se dote d'une structure juridico-institutionnelle qui coïncide avec une industrialisation accélérée et ouverte sur l'extérieur en même temps qu'elle la rend possible ; (b) celle de la Stabilisation-Libéralisation, de 1957 à 1961, où sont adoptées les normes de politique économique prônées par le Fonds Monétaire International et par la Banque Mondiale, ce qui suppose un pas en avant non négligeable dans le processus d'homologation pour s'apparenter d'un point de vue économique et institutionnel avec l'Occident ;

et (c) celle de la Planification indicative de l'économie espagnole, de 1961 à 1969, période pendant laquelle trois plans sont mis en oeuvre en Espagne. Dans cette approche, la seule qui permette de comprendre le processus, la troisième phase - c'est-à-dire celle de la planification proprement dite - est loin d'être celle ayant la plus grande importance. Elle ne vient en fait que rectifier et compléter l'orientation imposée aux deux phases précédentes et n'apparaît donc que comme étant dérivée d'elles et ayant un rôle secondaire. D'où la nécessité pour nous d'accorder une plus grande attention aux deux premières.

En ce qui concerne la structure du pouvoir, la catégorie *classe dominante* - que nous avons centrée sur la seconde phase du franquisme et auquel nous sommes arrivés de façon empirique au cours de notre recherche sur "Les Agents du Pouvoir dans une structure politique autocratique", qui a déjà été mentionnée et qui figure, sous une forme résumée, en annexe de ce travail - ne s'est pas avérée en fait très féconde et a dû être complétée/substituée par un traitement plus souple et plus direct des agents - occupant ou non une position institutionnelle - qui interviennent dans les processus de décision étudiés.

Par ailleurs les discontinuités de la structure sociale et économique de l'Espagne, qui sont nombreuses et profondes, se sont révélées lourdes de conséquences pour un grand nombre de comportements collectifs des Espagnols. Au niveau du système social elles se traduisent dans un consensus qui ne dispose pas d'un support structurel suffisant ; au niveau de la vie économique elles se manifestent à la fois dans la présence simultanée de comportements paléo et néo-capitalistes, dans une profonde dissociation des systèmes industriel et financier et dans l'existence d'un oligopole bancaire-financier très rigide qui domine les activités économiques sans qu'il existe aucun contrôle pour le contrebalancer. Ceci exige en conséquence une analyse minu-

tieuse et complexe qui invalide les comparaisons de celles du style de Poulantzas. Nous présentons plus amplement ci-après trois des principaux présupposés que nous venons d'exposer.

- oOo -



Realizado por

---

**DATA**

---

**Instituto de Estudios de Mercados,  
Opinión y Sociología Aplicada**

**General Oraa, 70  
MADRID, 6**

AGENTES DEL PODER Y PROCESOS  
DE DECISION EN EL FRANQUISMO

---

TRABAJO REALIZADO POR DATA, S.A.  
PARA EL

CENTRO DE INVESTIGACIONES  
SOCIOLOGICAS (C.I.S.)

MADRID, DICIEMBRE DE 1.980

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. <u>INTRODUCCION TEORICO-EPISTEMOLOGICA</u> .....	1
I.1. <u>Historia y sentido de una investigación</u> .....	1
I.2. <u>Hipótesis específica de la investigación</u> .....	8
II. <u>DETERMINANTES DE LA DECISION</u> .....	16
II.1. <u>Determinantes sociales</u> .....	16
II.2. <u>Determinantes económicos</u> .....	42
III. <u>PROCESO DECISIONAL: NEGOCIACION DE LA DECISION</u> .....	73
III.1. <u>Negociación de la decisión en la primera fase: normalización institucionalizadora y apertura al exterior (1951-1957)</u> .....	73
III.2. <u>Negociación de la decisión en la Segunda Fase: Estabilización/Liberalización (1957-1962)</u> .....	100
IV. <u>CONSECUENCIAS DE LA DECISION</u> .....	107
IV.1. <u>Liberalización en la perspectiva exterior</u> .....	107
IV.2. <u>Liberalización en la perspectiva interior</u> .....	127
IV.3. <u>Reestructuración y modernización del proceso productivo</u> .....	147
V. <u>APENDICE SOBRE LOS AGENTES DEL PODER DEL PERIODO CONSIDERADO</u> .....	164
V.1. <u>Edad</u> .....	166
V.2. <u>Origen Regional</u> .....	170
V.3. <u>Nivel de Estudios y Titulación Académica</u> .....	175
V.4. <u>Profesión</u> .....	179
V.5. <u>Títulos de Nobleza y Consejos</u> .....	183
V.6. <u>Organismo de pertenencia y Cargos desempeñados</u> .....	186
V.7. <u>Planes de Desarrollo</u> .....	191
VI. <u>APENDICE DE TABLAS</u> .....	Final
VII. <u>BIBLIOGRAFIA</u> .....	Final

## I. INTRODUCCION TEORICO-EPISTEMOLOGICA

### I.1. HISTORIA Y SENTIDO DE UNA INVESTIGACION

La idea germinal de esta investigación remonta a los primeros años de la década de los 70 y tuvo como específica localización la Universidad de California - Campus de San Diego - y un Seminario sobre el poder, que uno de los directores de la misma, impartió en aquella Universidad en el curso 1972-73. Su objeto fué el de determinar las grandes líneas del modelo teórico, así como los instrumentos metodológicos necesarios para el análisis científico de la estructura y del funcionamiento del poder en un régimen autocrático, y concretamente en nuestro caso, en la España del General Franco. Pero la desconfianza hacia las exploraciones metateóricas y metametodológicas en las ciencias sociales, llevaron a querer anclar nuestra reflexión en la realidad, escogiendo una categoría específica y viendo sus posibilidades y límites en el comportamiento analítico de un proceso social determinado. A este fin se retuvo como categoría formal la de la decisión política (el decision-making process de la literatura científico política anglosajona) y como proceso social que discurriera durante el franquismo, el que comprende a la operación de liberalización económica e integración exterior que tiene en la planificación indicativa su expresión última. De aquí el título abreviado de nuestro proyecto.

El eje central del proyecto era el de operar la exploración teórica y metodológica a la que acabamos de referirnos, mediante el enfren-

tamiento relacional de una estructura personalizada de poder, correspondiente a un contexto sociohistórico dado, y una práctica efectiva de ese mismo poder, precisamente, en el marco de ese contexto.

En efecto, la inmensa masa bibliográfica producida por los estudios cratológicos en los últimos 35 años, se distribuye en dos compartimentos absolutamente estancos y sin ninguna relación entre sí : por una parte los inventarios sobre los agentes del poder, en las diversas formalizaciones que se detallan en el proyecto y a las que a continuación nos referimos, que se caracterizan por presentarse como universos cerrados y cuyo sentido sólo depende de sí mismos, y, en particular, de su completud y de su coherencia interna ; y, por otra, los análisis de procesos concretos de ejercicio del poder, cuya virtualidad reside en la capacidad mostrativa de su entronque con la estructura institucional, y, eventualmente, de sus efectos.

Frente a este comportamiento investigador, prácticamente unanime, nuestro proyecto quería vincular dinámicamente ambos momentos y/o perspectivas y analizar cómo la determinación personal del poder se traducía concretamente en los actos de su ejercicio, o, para decirlo, con el título de un libro, al que luego aludiremos, "cómo dominaba la clase dominante", por pensar que este procedimiento era el único susceptible de aproximarnos a una captación eficaz del fenómeno del poder. Por lo demás, su acotamiento debía de resultar más asequible en un régimen autocrático que en uno democrático, en virtud de la mayor simplicidad y transparencia en el primero de las pautas jerárquicas y coactivas.

Los presupuestos esenciales de la investigación, que constituían su cuadro teórico implícito, eran entonces los siguientes : (a) entender el franquismo como un todo, cuays diferentes fases no rompían la homoge-

neidad del conjunto, lo que permitía referirse a él como a una globalidad univócamemente significativa ; (b) considerar que la autocracia en cuanto sistema de conquista y de administración del poder era una forma de organización política, no sólo diferente, sino radicalmente antagónica de la democracia ; (c) comprender el poder desde una perspectiva sustancialista de la que la primera concreción colectiva era la llamada clase dominante, cuya estructura y ejercicio era función de los elementos que la componían ; (d) creer que las discontinuidades que existían en los diferentes niveles y sectores del sistema social español, en su estructura de clases y en la de los grupos, así como en las practicas individuales y colectivas, aunque fueran mayores que en los países euroatlánticos, no tenían más que una incidencia mínima sobre las actitudes y el comportamiento de los grandes agentes sociales ; (e) concebir la decisión como un comportamiento político cuyo sentido dependía sobre todo del contexto micro, pero especialmente macrosocial, en el cual interviniera ; (f) manifestar una cierta desconfianza en relación con el paradigma convencional del estudio de decisiones - y de sus principios de linealidad, racionalidad y libertad - así como de las descripciones monográficas sobre la base de la secuencia clásica en tres fases - deliberación, elección y aplicación - sin que ello no obstante, se estuviera en disposición de sustituirles otro comportamiento analítico, y, particularmente, otra hipótesis explicativa ; (g) pensar que las dos fases del proceso decisonal (Estabilización/Liberalización y Plan de Desarrollo) aunque formasen parte de una misma política económica y pudieran ser consideradas como un sólo conjunto, eran suficientemente autónomas para que fuese posible conceder mucha más importancia y atención a una de ellas que a la otra.

De 1976 a 1978 tuvo lugar la liquidación política del franquismo y la evolución del régimen español conocida como transición democrática. Dicho cambio, por lo que se refiere a la realidad social, tanto a nivel de vida cotidiana como de estructuras de grupos y de agentes, no sólo no

supuso ni ruptura ni siquiera reforma de la situación anterior, sino que sirvió de confirmación simbólica y de legitimación democrática del sistema social existentes en la España del General Franco. Aún más, la España democrática ha venido a suponer, de manera absolutamente inesperada y aparentemente paradójica la culminación de los procesos sociales e institucionales más determinantes de la España franquista.

Todo lo anterior tuvo una profunda repercusión en los supuestos teóricos e ideológicos del responsable (1) de esta investigación, que hemos presentado más arriba, y produjo modificaciones decisivas en los mismos, que tenían obviamente que traducirse en cambios fundamentales en el proceso investigador. Ya que ello suponía o seguir adelante de acuerdo con las pautas conceptuales anteriores, falseando la propia posición actual y con ello la investigación, o reorganizar los materiales, incluso los ya elaborados, según los criterios derivados de las nuevas hipótesis teóricas. En cualquier caso, un notable trabajo de revisión y reformulación de lo producido.

Pero ¿ cabe otra actitud si pretendemos atenernos a lo que se designa como conducta científica ? A nuestro juicio no, pues, si hace más de una década que la propia metodología empirista (2) denegó a los datos existencia objetiva y capacidad para autoorganizarse científicamente, por y desde sí mismos, sustituyendo a la teoría o al menos prescindiendo de ella, hoy, la precedencia de lo teórico en la práctica de la investigación social es un primado casi unánimemente compartido. Los hechos lejos de ser algo que se nos da inmediata, neutral y unívocamente, sólo son inteligibles desde el contexto teórico-metodológico de la investigación a la que pertenecen, por lo que toda modificación de éste, altera la inteligibilidad, si no la condición misma de aquellos. Toda la sociología francesa actual - desde Boudon a Bourdieu, pasando por Morin (3) - suscribiría esta afirmación.

Por lo demás, nuestra necesidad de volver al comienzo no es algo excepcional, sino que se produce, con mucha frecuencia, en investigaciones de alguna duración y de objetivos no estrictamente técnicos y/o microsectoriales. Es más, si el control epistemológico y la práctica científica son dos momentos de un mismo proceso, entre los que existe una interacción constante, y si toda lógica de las ciencias sociales no puede ser más que una lógica de las significaciones empíricas concretas, que reclaman modelos teóricos específicos para cada situación de investigación, es casi inevitable que a medida que se avanza en la investigación, se produzca un feed-back del objeto y de sus elementos constituyentes sobre el marco teórico inicial, que modifique a este último, en mayor o menor medida, y reoriente y reconduzca la investigación en el sentido de dicha modificación.

Claro, que a esta parcial vuelta a empezar, se oponen las convenciones administrativas de la práctica investigadora que exigen, antes de financiar un proyecto, la presentación de una memoria minuciosa, definitiva y rigidamente vinculante para el investigador, en la que deben figurar no sólo el campo teórico acotado, el método elegido, las técnicas de recogida y análisis de los datos y los objetivos de la misma, sino cada una de las fases y operaciones que comporta y que se consideran, obviamente únicas e irreversibles. Lo que no deja de ser una servidumbre, tal vez administrativamente insoslayable, pero que enfrenta la lógica de la investigación y sus valores científicos con las pautas burocráticas de la eficacia administrativa (4). Afortunadamente en nuestro caso, la ayuda prestada por el CIS ha hecho posible que se retomara la investigación por entero, apoyándola en los nuevos supuestos, a los que hoy la decantada situación política española, otorga sentido y coherencia.

Ahora bien esos nuevos supuestos eran, en un primer momento, poco más que impugnaciones del marco teórico inicial y su contenido positivo

era tan ambiguo y difuso y su capacidad afirmativa era, al mismo tiempo, tan aconvencional y tan exigua, que no cabía tomarlos como referencia e hipótesis de ninguna investigación. Se imponía pues una previa elucidación de los mismos, que hiciera posible, de alguna manera, su utilización. Lo que sin embargo no resultaba fácil porque su núcleo asertivo se situaba en oposición radical, no sólo frente a la opinión social dominante - tanto científica como intelectual -, sino también, y, sobre todo, a los conceptos y categorías sociales y políticas del propio autor.

Por esta razón, no ha sido posible, dada la exiguidad del tiempo de que se disponía, proceder a una reelaboración explícita del marco categorial acorde y correspondiente a aquellos nuevos supuestos. Pero si en cambio modificar radicalmente la perspectiva global del análisis, no considerando el marco político en el que se sitúa el proceso examinado - es decir el segundo franquismo o autocracia normalizada - como absolutamente antagónico con la versión actual de la democracia pluralista y representativa, sino situando en un "continuum" en el que las diferencias son de modo y grado pero no de cualidad y sustancia. De aquí la necesidad de investigar muy de cerca los intentos de los apuntes del poder protagonista de la decisión, de buscar una consensualización lo más amplia posible en torno a los contenidos decisorios por ellos propuestos. De aquí también la atención que nos ha merecido la creación de una opinión pública favorable al proceso decisonal y la intervención que en la misma ha tenido la prensa diaria.

Por otra parte, hemos podido reiniciar el estudio de la decisión, considerándola no como una secuencia claramente delimitada en el tiempo y correspondiente a unas pocas semanas, tal y como habíamos hecho anteriormente, sino como un proceso decisonal que comienza, justamente, cuando el fin de la posible importación del modelo nazi-fascista y de la supervivencia autárquica, inaugura irreversiblemente a finales de la década

de los 50, lo que hemos llamado la autocracia normalizada, que no tiene más viabilidad que la de su homologación con los países que comparten con ella el mismo sistema social - el capitalismo - y que la aventajan en riqueza, progreso y bienestar. Ese proceso de homologación con dichos países, de internacionalización económica, y de incorporación al concierto mundial capitalista, que entonces se inicia ya no se cerrará nunca. Con avances y retrocesos, con una u otra modalidad perdurará durante todo el franquismo y continuará en la democracia. Su decurso tiene, obviamente, puntos de máxima concreción, pero limitarse a ellos sería atentar gravemente contra el sentido y alcance de esta investigación. Por lo que la misma se convierte en una complejísima elucidación de la política económica del franquismo desde 1951 hasta su fin.

Era inevitable que la limitación del tiempo y del presupuesto nos impidieran llevar a cabo la totalidad de un proyecto que así concebido adquiriría casi inabarcables dimensiones. Sin embargo la ya realizada prueba la fecundidad de la hipótesis retenida y la necesidad de continuar en la vía practicada. Especialmente por la idoneidad entre el nivel teórico y la instrumentación metodológica puesta en ejercicio en nuestra análisis y que, a pesar de su parcial realización, muestra que la categoría que llamamos "decisión política" no responde en absoluto al paradigma convencional de la secuencia decisoria, en la que las partes interesadas en la decisión eligen una opción entre otras, sino que, por el contrario, la toma de decisión no es otra cosa que la negociación ejecutiva de su contenido con lo que tienen algo que ver con ella. En definitiva el decision-making se nos convierte en una práctica de relaciones públicas como creemos haber probado de forma suficientemente convincente en la investigación que a continuación presentamos.