

## El Plan Frigorífico español (1947-1951)<sup>1</sup>

● ANTONIO GÓMEZ MENDOZA  
Universidad Complutense

Sabido es que la industria pesada predominaba de forma abrumadora en la inversión bruta acumulada por el INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA (INI) a comienzos de los años 1960. Refino de petróleo, electricidad, minería, metalurgia e industria transformadora abarcaron en torno a un 88 por 100 de la inversión global<sup>2</sup>. Lo abultado del porcentaje contrasta con una presencia casi testimonial en otros ámbitos. Tal fue lo ocurrido, por ejemplo, en la industria alimentaria, que recibió tan sólo 480 millones de pesetas, apenas un 0,6 por 100 de la inversión hacia 1963. Con esa suma, las cinco empresas del sector de la alimentación quedaron relegadas al furgón de cola del grupo INI<sup>3</sup>. Junto a la parquedad de lo invertido, sorprende —en mayor medida incluso— el hecho de que los gestores del INI mostraran interés por un ramo que, al menos en apariencia, era totalmente ajeno a su actividad prioritaria. Justificaron su decisión por una doble preocupación social y económica; en particular, el interés por mejorar la dieta alimenticia de los españoles y por restablecer el equilibrio comercial. Todo ello en el marco de una supuesta desidia del capital privado para asegurar la conservación de alimentos.

1. Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación PB93-0080 "La Industria en la España de Franco, 1939-1959" financiado por la DGICYT. Se ha beneficiado también del convenio establecido entre TENEO y la U.C.M. para la organización del Archivo Histórico del INI. Agradezco la colaboración que me han prestado Pedro Pablo Núñez y Ana Sisniega en TENEO así como Ignacio Ruiz Alcaín y Luisa Auñón en el Archivo de la Presidencia del Gobierno.

2. Martín Aceña y Comín (1991), Cuadro 23, p. 154.

3. El grueso de la inversión (88 por 100) se canalizó hacia tres empresas de frigoríficos (FRIGORÍFICOS INDUSTRIALES DE GALICIA [FRIGSA], INDUSTRIAS FRIGORÍFICAS EXTREMEÑAS [IFE-SA] e INDUSTRIAS GADITANAS DEL FRÍO INDUSTRIAL [IGFISA]). El resto se destinó a INDUSTRIAS VEGETALES Y CONSERVERAS [INVECOSA], empresa dedicada a las conservas vegetales. La quinta empresa, INDUSTRIAS PESQUERAS AFRICANAS [IPASA], dedicada a la pesca en el banco sahariano, se hallaba prácticamente disuelta a inicios de 1960. Martín Aceña y Comín (1991), Cuadro 62, p. 260.

Aquellas razones que han sido repetidas en una monografía reciente sobre el INI, son poco convincentes<sup>4</sup>. Sin negar, por supuesto, la gravísima crisis alimentaria que sufrió la población española en los años 1940, resulta inaceptable una explicación basada en la apatía de los empresarios privados. Tanto al término de la guerra civil como a comienzos de los años 1960, la proliferación de empresas particulares en el ramo del frío constituyó uno de los rasgos más característicos del sector. Es de señalar que su presencia rebasó el ámbito local con la formación de grandes grupos industriales que operaron en los principales centros urbanos. De ahí que sólo una décima parte de los 766.000 metros cúbicos de capacidad frigorífica instalada en 1960 correspondiese a empresas controladas por el INI<sup>5</sup>. Dos de ellas, FRIGSA e IGFISA, habían montado sus cámaras en el decenio de 1950, mientras que una tercera, IFFSA, absorbió en 1956, año de su constitución, las instalaciones del Matadero de Mérida<sup>6</sup>. Por esa razón, los 14.340 metros cúbicos de capacidad instalada en cada uno de los años comprendidos entre 1936 y 1952 —cifra que duplicó lo realizado en el primer tercio de siglo— han de ser imputados por entero a la iniciativa particular. En los años siguientes a 1952, se triplicó el ritmo de montaje de cámaras, alcanzándose una tasa de 12,8 por 100 anual. Con esa progresión, 33.500 metros cúbicos fueron añadidos anualmente a la capacidad frigorífica útil<sup>7</sup>.

El presente artículo ofrece una interpretación que rompe con la manida argumentación utilizada en la época. En contraste con aquella visión, sostendré que la irrupción del INI en la industria alimentaria atendió a una interrelación de fuerzas que conformaron un triángulo; dos de sus vértices atañieron a sucesos políticos con proyección exterior. Como contrapunto, un factor económico ocupó el tercer vértice; se trató de la política industrial desplegada por el ministro Suanzes. Con respecto a los dos primeros, haré hincapié sucesivamente en la ayuda argentina que recibió el gobierno del general Franco en 1946-48 y en el esfuerzo oficial por conseguir los beneficios del Plan Marshall. Al solicitar un empréstito a las instituciones norteamericanas, Suanzes, que era —no se olvide— rector de la política industrial y comercial española en el período 1945-1951 además de presidente del INI, se esforzó por ofrecer una imagen lo más alejada posible de la realidad de intervención y hostigamiento al capital privado que presidió todo su mandato. Sucesos como la condonación de una enorme deuda fiscal a dos

4. La presencia del INI en el sector agroalimentario ha sido prácticamente silenciada. Schwartz y González califican de "novedad" su interés por este sector, viendo en ello un tardío reconocimiento de la relevancia de la agricultura para la economía española. Sin embargo, lo sitúan más allá de 1974, es decir, con un retraso de 27 años sobre la fecha real. Aun siendo más respetuosos con el calendario, Martín Aceña y Comín le han dedicado también escasa atención. Véase Schwartz y González (1978), p. 196; Martín Aceña y Comín (1991), pp. 409-13.

5. Además, ese porcentaje decreció posteriormente, hasta situarse en un 3,5 por 100 a fines de 1960. Hernández Roldán y Lozano Huertas (1967), pp. 180-181 y 185.

6. Véase Martín Aceña y Comín (1991), pp. 262-63.

7. *Ibidem* p. 180. Existe una estimación menos optimista según la cual la capacidad útil de cámaras frigoríficas era 111.614 y 340.823 metros cúbicos en 1939 y 1955 respectivamente. De acuerdo con estas cifras, se habría alcanzado una tasa de crecimiento de 7,2 por 100, tasa que es marcadamente más rápida que la anterior. Véase Lobato Paramio (1955), pp. 626-27.

compañías mineras británicas o como el caso presente de la **Red Frigorífica Nacional** deberán ser considerados en ese contexto<sup>8</sup>.

Esta interpretación permitirá alcanzar un doble objetivo. Por un lado, mostraré que acontecimientos de naturaleza política fueron decisivos para moldear el carácter de algunas políticas industriales; en el caso aquí abordado, sistematizar y ordenar una red frigorífica a escala nacional. Por otro lado, expondré la forma en que se gestó un divorcio entre la acción planificadora del INI y la actitud de sus propios gestores hacia la empresa privada.

Para ello, he estructurado el texto en tres grandes apartados. En el primero, retomo las razones que impulsaron al INI a intervenir en el sector del frío industrial. A continuación, me centraré en el anteproyecto de la red frigorífica que, tras ser perfilado por el Departamento de Industrias de la Alimentación (DIA) en 1947, inspiró el decreto de septiembre de 1948. Me detendré en varios aspectos: su permeabilidad con respecto a la coyuntura interior y exterior; las similitudes y diferencias entre el anteproyecto y el decreto y, por último, la reacción suscitada en el ámbito público y privado. En el tercer apartado, analizaré el **Plan de Red Frigorífica** cuya relevancia histórica radicó en el hecho de constituir una de las primeras manifestaciones de la planificación sectorial en España. Por fin, en las conclusiones, argumentaré que los gestores del INI no supieron amoldarse al espíritu liberalizador que ellos mismos intentaron inculcar al proyecto del frío industrial.

### Los frigoríficos ante el escaparate del hambre

Tal como he adelantado, la esencia del plan del frío industrial que acometió el INI entroncó con dos episodios sobresalientes de la política exterior española de finales de los años 1940: la ayuda del régimen peronista y la petición de asistencia financiera a los Estados Unidos. Mientras que el primer episodio fue determinante para entender el porqué de la intervención oficial en el sector, el segundo le imprimió carácter.

El Acuerdo Hispano-Argentino de octubre de 1946, completado por el Protocolo Franco-Perón de abril de 1948, reconoció al gobierno español una línea de crédito para adquirir productos agrícolas y pecuarios entre los cuales destacaré 20.000 Tms de carne congelada durante el quinquenio 1947-1951 (Artº 15)<sup>9</sup>. A cambio de esas importaciones que se previeron cruciales para suavizar la gravísima penuria alimenticia, el gobierno español se comprometió, primero, a potenciar la exportación de materias primas y de semi-manufacturas hacia Argentina. Segundo, a conceder depósitos francos en zonas portuarias españolas con objeto de almacenar y manipular alimentos ar-

8. Gómez Mendoza (1994), epígrafe 4.4, pp. 249-58.

9. Viñas *et al* (1979), pp. 545 y ss; Portero (1989), pp. 196 y ss. Argentina garantizó una venta mínima de 400.000 Tms de trigo en 1946 y de 300.000 Tms del mismo cereal en 1947 (Artº 6). A partir de ese año, las ventas de trigo cubrirían hasta un 90 por 100 del déficit español (Artº 7).

gentinos que tuvieran por destino mercados europeos ribereños del Atlántico y del Mediterráneo (Artº 25). Es decir, por el acuerdo de 1946, Perón se aseguró una plataforma en suelo español capaz de impulsar la exportación argentina a la Europa occidental.

El protocolo de 1948, que ratificó la ejecución del compromiso anterior, permitió cancelar la deuda española mediante una cuenta en pesetas abierta por el IEME a favor del Banco Central de Argentina. Dicho mecanismo había de proporcionar a las autoridades argentinas los recursos financieros necesarios para instalar cámaras frigoríficas en la zona franca del Puerto de Cádiz que sería rebautizado "Puerto Perón" (Artº 4.d)<sup>10</sup>. El protocolo incluía la creación de empresas mixtas hispano-argentinas para "contribuir a estimular la economía española en coordinación con las necesidades de la economía argentina" (Artº 4.e).

Queda pues aclarado el vínculo que se estableció entre el interés gubernamental por el sector del frío y la ayuda argentina. A continuación, mostraré que la opción elegida resultó ella también afectada por otro factor exógeno: la política implementada con el propósito de combatir el antagonismo de la administración Truman hacia el régimen de Franco. En efecto, la negociación hispano-norteamericana, que desembocó en la concesión de un crédito de 62 millones de dólares en el verano de 1950, dejó su impronta sobre la participación estatal en la red frigorífica. A ese respecto, preciso es recordar que el Departamento de Estado norteamericano condicionó la ayuda financiera a una revisión profunda de la política económica española. En particular, se exigió mayor realismo en materia cambiaria, atenuar las restricciones comerciales, aflojar el corsé impuesto a la inversión extranjera y, por último, poner coto a la beligerancia del INI hacia la industria privada<sup>11</sup>.

Por supuesto, la liberalización exigida desde círculos aliados equivalía a una renuncia a los principios básicos del ideario autárquico profesado por los gobernantes españoles. El hecho colocó a Suanzes en un dilema porque su innata falta de voluntad para atenuar la agresividad de su política comercial e industrial colisionó con la urgencia, agrandada por el fracaso argentino, de recabar apoyo financiero en el exterior. Como solución intermedia, Suanzes se avino a maquillar la política de su ministerio. Al tiempo que reiteró el talante liberal de la política económica en frecuentes declaraciones a los corresponsales extranjeros, suavizó la contundencia de algunas de sus actuaciones. Estuvo guiado por el deseo de transmitir una imagen de tolerancia hacia el mercado y hacia la empresa privada con independencia de su titularidad española o foránea. Interesa advertir que Suanzes cedió ese relajamiento a áreas que no vulneraban los cimientos de su plan industrializador<sup>12</sup>. Jamás claudicó en sus ideas de interven-

10. Viñas *et al* (1979), p. 547. Este aspecto ha sido omitido por Martín Aceña y Comín, quienes atribuyen la constitución de IGFISA al tratamiento exclusivo de la producción pesquera procedente del Atlántico Sur. Véase Martín Aceña y Comín (1991), p. 262.

11. Department of State, 'Memorandum of Conversation' (1-11-1949), Archivo Suanzes (AS) R. 516. También en Viñas (1984), p. 283.

12. Gómez Mendoza (1995a), pp. 354-61.

ción. Un par de ejemplos de ese proceder ambivalente lo encontramos en la ficción de los tipos de cambio múltiples y en el hurto a la banca de un proyecto para impulsar el desarrollo de la automoción en España<sup>13</sup>.

A ojos del poderoso ministro de Comercio e Industria, la mejora de las condiciones de vida de los españoles y no una política armamentística constituía una prioridad fundamental del gobierno. Insistió en la voluntad de fomentar las industrias de bienes de consumo sin lesionar intereses particulares, por ser estos últimos “fuente inigualada de progreso”. Argumentó que “la prosperidad está en razón inversa de la extensión del intervencionismo”. Es más, para aplacar los recelos que suscitaba el INI en círculos económicos aliados, Suanzes justificó su creación ante la “necesidad de crear un organismo capaz de garantizar el cumplimiento de los planes y programas económicos”. Arguyó que el organismo cuya presidencia detentaba, no era “nunca un fin por sí mismo, sino un medio, un instrumento al servicio de elevados propósitos a los que están adscritos la prosperidad y bienestar”<sup>14</sup>. Tan extraordinaria transfiguración de los fines para los que fue creado el Instituto en 1941 acabó contagiando a otras esferas oficiales. Carrero no dudó en afirmar que el INI “no se opon[ía] a la iniciativa privada”<sup>15</sup>.

Con semejantes alegatos en favor de la empresa privada que, en apariencia, significaron un distanciamiento con respecto a conocidas afirmaciones suyas en el sentido opuesto, Suanzes pretendió crear un estado de opinión favorable a la “cuestión española”<sup>16</sup>. Como cabía prever, el ardid empleado resultó infructuoso. Agobiado por una situación interior calamitosa, Suanzes se aprestó a transmitir señales de una disposición, aunque tímida, a cumplir con las demandas planteadas por la administración norteamericana. Así se lo aconsejaron algunos de sus valedores en aquel país<sup>17</sup>.

Entre el abanico de opciones que se le presentaba, el frío industrial aplicado a la alimentación proporcionaba un excelente guión para escenificar la “misión” de paz del INI. Y ello por tres razones principales. Aunque se trataba de un sector de escasa entidad económica, el frío industrial constituía, en primer lugar, una gran caja de resonancia por sus connotaciones de tipo social. La distribución de alimentos proporcionaba la ocasión de regularizar los precios interiores, reduciendo pérdidas atribuibles a los desfases entre producción y consumo. Quede claro que en ningún caso se pretendió expandir la producción de alimentos en línea con la política agraria general<sup>18</sup>. Semejante

13. En particular, los acuerdos a tres bandas INI, FIAT, Banco URQUIJO. Véase San Román (1995).

14. Suanzes, “Nota confidencial y personal sobre orientaciones de la política económica” (10-3-1949), AS R. 444.

15. Citado en Tusell (1993), p. 192.

16. Recuérdese en concreto las advertencias contenidas en sus famosas *Notas* de 1941 acerca de la necesidad de subordinar la empresa privada al “superior interés nacional”, colocándola en “exacto diapason con el mismo”. J.A. Suanzes, “Notas en relación con la creación y desenvolvimiento de este Instituto (personal y reservado), escritas al constituirse y reunirse por primera vez este Organismo” (29-12-1941), INI leg. 111.4, exp. 1.

17. En particular, W.P. George, uno de los agentes que empleó en operaciones de compra de tecnología, le animó en el verano de 1948 a abandonar su política de fuerza por una actitud más benevolente. ‘Carta de W.P. George al Ministro de Industria’ (1-7-1948), INI leg. 274.0, exp. 3.

18. Barciela (1986), pp. 388-92.

proceder emanó del convencimiento de que existía un potencial de producción superior a las necesidades del país. De ahí que mediante una política adecuada de distribución se ambicionase introducir mejoras en el aporte proteínico de la población española, a la par que se incrementaban los saldos en divisas gracias a la exportación de las cosechas comercializables en el extranjero. En definitiva, se trató de invertir una situación abocada a la catástrofe que obligó en 1949 a desviar un 25 por 100 de las divisas a la importación de alimentos.

En segundo lugar, la industria del frío era un ramo industrial totalmente alejado de los problemas de la defensa nacional, libre de vínculos con sectores de tipo estratégico. Y como tercera y última razón, el frío industrial era una opción para la que Suanzes podría contar con el espaldarazo político de la Presidencia del Gobierno. Importa reseñar que el interés –adulterado en el caso del presidente del INI– por resolver el abastecimiento interno confluyó con la preocupación más genuina que había expresado el Subsecretario del Gobierno por esas mismas cuestiones<sup>19</sup>. En un escrito temprano, Carrero lo calificó como el problema de mayor gravedad y de más urgente resolución que tenía planteada la economía española<sup>20</sup>. En su opinión, la acción estatal había resultado infructuosa por dificultades de “orden orgánico”, por realizarse en un ambiente hostil y por el mal funcionamiento del régimen de tasas. Defendió la creación de una Comisaría General de Abastecimientos –una “Gran Intendencia Nacional”– a la que estarían adscritos un futuro Instituto de Precios de la Alimentación y una Fiscalía Superior de Tasas. No obstante, en 1941 vio frustrado su empeño de colocar la Comisaría bajo la tutela directa de la Presidencia del Gobierno. Dicho organismo permaneció afecto al organigrama de Industria y Comercio y, por lo tanto, bajo el control del falangista Carceller. Con estos antecedentes, Carrero hubo de aprobar la idea de crear un Departamento de Industrias de la Alimentación en el INI con los fines ya expuestos.

En suma, el frío industrial constituía una industria inmejorable por las dos razones expuestas. Primero, porque permitía transmitir la apetecida apariencia de armonía con el sector privado. Segundo, porque esa colaboración podía resolver un problema de fuerte contenido social. Como se mostrará en el siguiente apartado, los gestores del INI se impregnaron en tal medida de su papel de convencidos liberales que acabaron por proponer una modalidad de red frigorífica que resultó inaceptable a ojos del gobierno.

### **Del anteproyecto al decreto de la red nacional del frío industrial de 1948**

En el segundo semestre de 1947, el director del DIA, Don Rufino Beltrán, redactó

19. Tusell (1993), pp. 53-55.

20. L. Carrero Blanco, ‘Consideraciones sobre el problema de los Abastecimientos’ (Junio, 1941) en APG, JE leg. 51 exp. 5.2. También citado por Tusell (1993), pp. 53-55.

tres versiones de un proyecto de red frigorífica (RNFI)<sup>21</sup>. En la primera y en la tercera se ocupó de la conservación frigorífica de carne y pescado. En la segunda versión incorporó un estudio de las centrales de higienización de la leche destinada al consumo urbano. Aunque los tres borradores fueron aceptados sin apenas modificaciones por los gestores del INI en sus aspectos técnicos, se produjo, en cambio, una falta de sintonía entre Beltrán, Carrero y el ministro Suanzes en lo referente al uso que éste último pretendió hacer del frío industrial para escenificar la nueva relación con el sector privado. En el fondo, una reconversión tan drástica a las virtudes de la libre competencia obligó a todos a un período de asimilación de las nuevas consignas.

En este apartado, examinaré cuatro aspectos del proyecto de Beltrán: objetivo, estructura, programa y financiación. A continuación, detallaré las modificaciones deslizadas en el decreto de 1948 por causa de factores coyunturales de tipo económico y político.

(a) Cuatro objetivos fundamentales se escondían tras la RNFI: Armonizar producción y consumo de alimentos con un alto componente estacional; prolongar la vida de alimentos perecederos; almacenar excedentes susceptibles de ser exportados; y almacenar alimentos de importación. De cumplirse esos objetivos, los precios quedarían nivelados por medio de un doble mecanismo. Por un lado, retirando del mercado “las producciones excedentes que [los] envilecerían”, artificio que no dejaba de ser irónico en un momento de crisis agrícola sin parangón en la historia reciente de nuestro país. Por otro, introduciendo en los “momentos de escasez artículos almacenados para evitar una elevación injustificada de los precios al consumidor”. En la práctica, semejante política había de anular los resquicios de economía de mercado que aún quedaban bajo el parapeto de las tasas cuya eficacia era puesta en duda.

Para alcanzar aquellos objetivos, el frío industrial era una verdadera panacea por sus atributos de tipo espacial, estacional y comercial. En primer lugar, el frío evitaba la pérdida de peso inherente a los desplazamientos del ganado en vivo desde las áreas de producción hasta los grandes centros de consumo. En los cinco días de trayecto desde Galicia a Barcelona por vía férrea, una res vacuna perdía un 10 por 100 de su peso. Expresado en términos del consumo de carne de vacuno en Barcelona, ese porcentaje representaba un quebranto de casi 24 millones de pesetas anuales<sup>22</sup>. En segundo lugar, el frío permitía concentrar el sacrificio entre noviembre y mayo, cuando las reses ganaban peso gracias a la abundancia de pastizales. Y, por último, el frío industrial podría erradicar el tradicional comercio gallego de compra-venta de ganado “a ojo” que encarecía los precios finales por la proliferación de intermediarios (tratantes, exportadores, agentes y criados).

En cuanto a la estructura de la RNFI, Beltrán perfiló la creación de dos cadenas: una primaria para congelar carnes y pescados y otra secundaria para conservar toda

21. Hasta su incorporación al INI, Rufino Beltrán, que era Teniente Coronel del arma de Artillería, había ocupado la jefatura de la Comisaría General de Abastecimientos.

22. Todos los datos de este apartado están basados en las estimaciones de Rufino Beltrán.

clase de alimentos perecederos. A diferencia de los grandes mataderos industriales en Argentina, Brasil, Estados Unidos o Uruguay, que perseguían la consecución de economías de escala, Beltrán propugnó para España plantas modestas de congelación a localizar en zonas ricas en ganado bovino, próximas a vías férreas o a puertos de mar, dotadas de instalaciones para industrializar los subproductos, con abundancia de recursos hidráulicos y de energía eléctrica. Su idea era congelar exclusivamente canales de vacuno. El ovino, en cambio, se consumiría fresco. Al propugnar un modelo de sacrificio *in situ*, Beltrán apostó por una ruptura con la práctica habitual en la época, adelantándose a su tiempo. En efecto, aunque el sacrificio ha continuado realizándose de forma mayoritaria en el *hinterland* de los grandes núcleos de población en fechas recientes (1962-85), lo cierto es que ha cedido terreno con respecto al sacrificio efectuado en las áreas productoras<sup>23</sup>. Mas, en contra de la previsión de Beltrán, las reses sacrificadas en las plazas consumidoras alcanzan en la actualidad un mayor peso a la canal que en las áreas de producción<sup>24</sup>.

Como emplazamiento más idóneo para los mataderos frigoríficos de nueva planta, Beltrán propuso el noroeste peninsular porque las cuatro provincias gallegas, junto a las limítrofes de León, Oviedo y Zamora, albergaban un 49 por 100 de la cabaña de vacuno. De la comparación de las cifras de producción con las de consumo, Beltrán infirió que las regiones con excedentes de vacuno conformaban un gran arco occidental integrado por las provincias comprendidas entre Santander y Cáceres. En 1947, esa gran zona productora generó unos excedentes cercanos a 31.700 Tms de canales de vacuno, lo suficiente para satisfacer un 70 por 100 del déficit español que Beltrán estimó en 45.100 Tms. Por ende, el 30 por 100 restante había de cubrirse con importaciones, en concreto carne argentina. Si el noroeste destacaba claramente como principal área de origen para los flujos de vacuno, su destino describía un gran abanico a lo largo del litoral mediterráneo al que se añadía en la región central, a modo de islote, Madrid<sup>25</sup>. En consonancia con esta distribución, Beltrán defendió la creación de cuatro estaciones de congelación a emplazar en el noroeste. Tres de ellas habrían de situarse en las inmediaciones de un puerto para aprovechar las ventajas del transporte marítimo hasta los mercados del litoral mediterráneo. Por su parte, la cuarta se situaría a pie de ferrocarril con el propósito de abastecer a Madrid. Sin embargo, las canales gallegas no bastarían para cubrir todo el consumo, razón por la que Barcelona, Alicante y Valencia, por un lado, y Madrid, por otro, habrían de completar su demanda con canales procedentes de su entorno y de la importación en un 44 y 73 por 100 respectivamente.

Con relación a las tres estaciones portuarias de congelación, Beltrán expresó una preferencia clara por Vigo, La Coruña y Avilés pero se abstuvo de concretar la ubicación exacta de la cuarta estación en la provincia de Lugo. A ésta última le reservó la

23. García Grande (1991), p. 192.

24. *Ibidem*, p. 193.

25. Al desglosar los totales por especies, se obtiene que el vacuno mayor representaba un 81 por 100 de los excedentes.



mayor capacidad de congelación: 5.625 Tms<sup>26</sup>. En conjunto, las cuatro plantas podrían manipular unas 16 mil toneladas anuales de carne<sup>27</sup>.

Al igual que en la producción cárnica, la oscilación estacional y los contrastes espaciales fueron determinantes para animar al INI a aplicar el frío industrial a la pesca. La intención fue doble: regularizar la producción de las pesquerías y evitar un despilfarro por exceso de capturas. En 1945, los puertos del Cantábrico y del Noroeste aportaron un 55 por 100 de la producción. A fuerte distancia, se situaron los puertos de las regiones Sur-Atlántica y Sur-Mediterránea con un 15 y 10 por 100 respectivamente<sup>28</sup>. Los principales mercados correspondieron al Levante, Madrid y Sevilla con un 42 por 100 de la demanda, siendo la capital el mayor mercado de pescado (11 por 100). Al comparar uno y otro conjunto de estadísticas, Beltrán sugirió la conveniencia de ubicar tres grandes estaciones congeladoras en Pasajes, Vigo y Huelva. La primera, con una capacidad de congelación de 13.000 Tms, abastecería en pescado a los mercados de Santander, País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña, Levante, Baleares y, en el centro, Madrid. La estación de Vigo, con una capacidad de 4.000 Tms, se encargaría de suministrar pescado a los centros de consumo del noroeste (incluida Asturias), Castilla la Vieja y Madrid. Por su parte, Huelva, la estación más pequeña de las previstas, con 2.000 Tms de capacidad, cubriría la demanda de los mercados de Andalucía, Levante, Extremadura y Madrid.

A diferencia de la red primaria de congelación, la red secundaria de conservación abarcaría la totalidad del territorio nacional con la doble finalidad de almacenar excedentes en las zonas productoras y alimentos perecederos de importación así como de regular los precios en los mercados de consumo en el corto plazo. Con ese planteamiento, Beltrán diseñó una densa red de estaciones que cumplirían numerosas funciones: en la zona norte, conservar la pesca de Guipúzcoa; en el noroeste, almacenar excedentes locales de carne y de pescado así como carne argentina; en el litoral sur, conservar el pescado procedente de los caladeros del sur-atlántico (Huelva y Cádiz) y la uva de exportación (Almería). En la fachada mediterránea, estaban previstos frigoríficos en Murcia y Valencia para atender las necesidades del sector hortifrutícola. Por la relevancia de sus intercambios exteriores, Barcelona sería un punto nodal de la red secundaria de primera magnitud. Y, por último, se establecerían cámaras para conservar la fruta del Valle del Duero. Por su parte, todos los grandes núcleos de población albergarían frigoríficos para cubrir las necesidades del consumo urbano.

Una vez descrita la configuración básica de las dos redes de congelación y conser-

26. Esa capacidad superaba en un tercio a la de la estación de La Coruña, un 56 por 100 a la de Vigo y un 100 por 100 a la de Avilés.

27. Ese tonelaje era el resultado de restar a las 20 mil Tms en que estimó el excedente de la región, equivalentes a 243.000 reses de vacuno mayor y menor a partes iguales, un 25 por 100 destinado a mercados lo suficientemente próximos como para hacer innecesario el transporte de canales congeladas.

28. Según la estadística de pesca de 1945, un 32 por 100 de las capturas se concentraba en el último trimestre del año frente a un 19 por 100 en el primero. Por lo demás, el contraste era tres veces más acentuado en los puertos del litoral cantábrico que en el promedio nacional. 'Anteproyecto de la RNFI' (Julio 1947), INI leg. 200.28 '1947-48', exp. 3.

vación en sus tres modalidades de carne, pescado y alimentos perecederos en general, veamos seguidamente sus plazos de ejecución y la inversión prevista en el sector. Al comparar la capacidad efectiva de frío industrial con la necesaria, Beltrán concluyó que existía un déficit con "caracteres de verdadera urgencia". Destacó, en particular, la situación de Barcelona donde la capacidad frigorífica ni siquiera cubría un tercio de las necesidades. Sin embargo, no creyó oportuno promover una operación rápida de envergadura, mostrándose, por el contrario, partidario de ejecutar la red en "forma fraccionada y sucesiva, dentro de un plan armónico de conjunto". A ese respecto, distinguió cinco etapas con acciones simultáneas a acometer en cada una de las redes.

Por lo que respecta a la formación de capital en los cuatro mataderos frigoríficos de la red primaria, Beltrán presupuestó un gasto de primer establecimiento cercano a 89 millones de pesetas<sup>29</sup>. Para construir y explotar los frigoríficos de la red secundaria, pensó crear una **Empresa Nacional del Frío Industrial (ENFISA)**<sup>30</sup>. Dicha empresa acometería la instalación urgente de los 122.000 metros cúbicos de cámaras requeridos para almacenar 49.000 Tms de alimentos. Por este concepto, estimó una inversión adicional de 142 millones de pesetas. Aunque excluyó de los cálculos los costes de la red primaria de pescado, sí que incorporó, en cambio, la inversión en una red de centrales lecheras a desarrollar en núcleos urbanos con una población superior a un cuarto de millón de habitantes. La inversión global por ese concepto se elevó a 395 millones de pesetas<sup>31</sup>.

En conjunto, Beltrán sometió a la consideración de sus superiores un presupuesto cercano a 632 millones de pesetas de los cuales 97 millones (15,3 por 100) deberían satisfacerse en divisas. A tenor de sus cifras, esa inversión depararía una rentabilidad sorprendentemente elevada por lo que atañe a la red primaria. Incluido el ahorro producido por la ausencia de desplazamientos y por concentrar la matacía en los meses de máximo engorde, el beneficio rondaría unos 59 millones de pesetas, es decir 2/3 de la inversión a realizar. No obstante, esa fuerte rentabilidad disminuía hasta un 8,4 por 100 al incorporar la red secundaria de conservación<sup>32</sup>.

Para afrontar la financiación de las obras, Beltrán no excluyó una cooperación estrecha con la iniciativa privada, abogando por la creación de empresas "unidas únicamente a través del Instituto en las directrices fundamentales de la economía del frío". Aclaró, no obstante, que el sector privado debería amoldarse en todo momento a la acción tutelar del INI, al que correspondía acometer "únicamente ... aquellas instalaciones que [fueran] de verdadera urgencia para el abastecimiento nacional o que por su importancia o repercusión en lo económico así lo demand[as]en". Con esta indica-

29. A esta cifra, había que añadir 8 millones de pesetas destinados a la adquisición de un buque frigorífico.

30. Departamento de Industrias de la Alimentación, 'Propuesta de desarrollo de industrias de la alimentación a cargo de R. Beltrán' (25-11-1947), INI leg. 200.28 '1947-48', exp. 8.

31. 'DÍA a Dirección Técnica' (25-11-1947), INI leg. 200.28 '1947-48', exp. 8.

32. La inclusión de las plantas de higienización de leche colocaba en un 11 por 100 la rentabilidad global a extraer de la inversión en la RNFI.

ción, Beltrán se alineó con las directrices generales trazadas en el pasado por Suanzes al definir las bases de la coexistencia entre la iniciativa privada y el INI. Para Beltrán, la solución óptima consistía en crear una única empresa mixta que se encargaría de gestionar los cuatro mataderos frigoríficos del noroeste. El INI asumiría su dirección y administración, aún en el caso de ser minoritaria su aportación financiera. De esa forma, se ‘evitar[ía] que intereses particulares [fuer]an los que explot[as]en en régimen de exclusiva la congelación de la carne de vacuno en la región más ganadera de España’.

¿Quiénes serían los socios admitidos por el INI para la aventura del frío? Por un lado, empresas ya establecidas en el sector de la carne y de las conservas de pescado como MATADEROS ABELLA de Lugo, MASSO Hnos de Vigo, MATADERO INDUSTRIAL de Pozuelo o el MATADERO PROVINCIAL de Mérida, ansioso de extender su radio de acción a la región gallega. Además de suscribir una parte del capital social, estas empresas aportarían conocimientos técnicos y comerciales sobre un sector desconocido para el INI. Por otro lado, se alentaría la presencia de organizaciones campesinas y asociaciones de tratantes de ganado<sup>33</sup>.

Para el sector lácteo, Beltrán planteó un esquema similar. Una sociedad específica –**E.N. de Centrales de Abastecimiento de Leche**– se encargaría de instalar centrales lecheras por todo el país. Las grandes empresas privadas del sector como NESTLE, SAM, POCH y CLESA se comprometieron a suscribir un 20 por 100 del capital social, intereses locales y municipales aportarían un 50 por 100 y el 30 por 100 restante quedaría a disposición del INI.

En resumen, si el anteproyecto de red frigorífica mostró una gran coherencia en lo tocante a la red primaria de congelación de carne de vacuno, en otros órdenes –por ejemplo, el transporte, los recursos eléctricos o los hábitos de consumo de los españoles–, el planteamiento fue confuso e incluso alejado de la realidad. A pesar del marcado carácter periférico que se imprimió a la red, los gestores del INI dedicaron escasa atención a la inadecuación de los medios de transporte. Las distancias a cubrir entre las estaciones congeladoras y los núcleos de población obligaban a habilitar un sistema de transporte isoterma, condición *sine qua non* para la viabilidad del proyecto. Frente a esas deficiencias, unos de sus puntos fuertes consistió en asimilar dos de las premisas básicas en que se sustentó buena parte de la actuación del INI bajo la presidencia de Suanzes. En ese sentido, Beltrán plasmó con rotundidad la vocación autárquica del Instituto, es decir el anhelo de intervenir en la industria con total autonomía con respecto a las restantes instancias públicas o privadas. Pero también asimiló el precepto de que toda colaboración con el sector privado habría de ser tutelada por el INI, cumpliendo con la advertencia lanzada por Carrero sobre el peligro inherente a la creación

33. R. Beltrán, ‘‘Cadena primaria de congelación. Anteproyecto’’ (15-10-1947), INI leg. 200.28 ‘1947-48’, exp. 8 capítulo 8º.

de monopolios privados en la distribución alimentaria<sup>34</sup>. En cumplimiento de aquel precepto, Beltrán estableció una distinción clara entre las dos cadenas: en la red secundaria, admitió que la iniciativa privada gestionase las instalaciones, reservándose el INI la capacidad de encuadrarlas en la red general. Por el contrario, en la cadena primaria de carnes, “por su repercusión en la economía rural del noroeste de España, por el aspecto social del problema y por tender a variar radicalmente los onerosos métodos actuales del comercio, se considera que es el Estado a quien corresponde la iniciación de la empresa”. En esta última cita, la voz “Estado” atendía a un eufemismo por el que se aludía en realidad al INI. Por lo demás, tal separación de competencias entre una y otra cadena reflejó la dicotomía creada por los rectores del INI en torno a la consecución del bien social. En efecto, una cosa era alcanzar el progreso social por la acción del Instituto y otra, muy distinta, lograrlo por la intervención de un amplio sector privado en el que tenían cabida incluso empresas de titularidad municipal. Por consiguiente, la acción de las empresas privadas sería tolerada siempre que no fuera contraria a los objetivos que se hubiera marcado el INI. A ese respecto, Beltrán entendió perjudicial que las gestiones iniciadas pudieran “producir perturbaciones en las áreas económicas correspondientes ... para posteriormente querer valorarlas en la constitución de las empresas”. De ahí se infiere, pues, que la propuesta de colaborar con el capital privado tuvo tintes menos genuinos de lo que se pretendió aparentar en un momento especialmente crítico. Como bien lo expresó el propio Beltrán, la colaboración respondía al “respeto del INI a toda iniciativa privada que no interfiriera con los intereses generales del país”, nuevo eufemismo que, en este caso, significaba los intereses exclusivos del Instituto presidido por Suanzes.

(b) Lo que había nacido como un plan para mejorar el abastecimiento alimentario español se transformó en la primavera de 1948 en un plan para atender los requerimientos de la diplomacia franquista. Como titular de la cartera de Industria y Comercio, Suanzes usurpó el Plan al mismísimo INI, modificando de forma sustancial la red primaria que había trazado Beltrán unos meses atrás. La reorientó hacia una finalidad de política exterior –la ayuda argentina–, prescindiendo de los móviles de política interior que habían inspirado su gestación en 1947. Nadie en el INI pudo ocultar su perplejidad ante aquel giro imprevisto<sup>35</sup>.

34. Carrero los calificó como una “minoría de desaprensivos y codiciosos especuladores [que] se enriquecen de una manera fantástica y al lado de la mayor miseria se hace alarde de una fastuosidad insultante, antipatriótica y anticristiana”, en Carrero Blanco (1941), véase nota 20.

35. Nótese, sin embargo, que el consejo del INI fue informado en el mes de abril de 1948 acerca del vínculo entre la red frigorífica y la ayuda argentina. Se indicó que se levantarían silos para almacenar 15.000 Tms de cereal por el Servicio Nacional del Trigo en tanto se ejecutasen las obras del Puerto Perón. Sus instalaciones albergarían silos para 100.000 Tms de trigo y congeladores para 40.000 Tms de carne. Mediado el mes de julio, Planell retomó el tema, señalando que el “proyecto mas adelantado es el correspondiente a los frigoríficos que se instalen en Cádiz para servir, en primer término, las necesidades derivadas del protocolo Franco-Perón y quedar posteriormente incorporados a la Red Nacional del Frío”. Fue justamente después de examinar la maqueta y planos de la planta de Cádiz cuando Suanzes ordenó preparar un proyecto de decreto que encomendase al INI la preparación de un plan que ordenase el sector del frío industrial. INI, *Actas* sesión 142 de 28-4-1948, pp. 16-17 y 150 de 19-7-1948, pp. 12-14.

De acuerdo con el primitivo proyecto de Beltrán, Cádiz debía albergar una estación de la red secundaria para conservar el pescado procedente de los caladeros del litoral sur-atlántico. Por lo demás, su puesta en servicio había quedado relegada a una etapa postrera. En el nuevo diseño, Cádiz se convirtió en sede de una estación frigorífica de la red primaria para almacenar 6.000 Tms de carne congelada argentina. Para ello se contempló la constitución de una sociedad mixta con un capital de 25,3 millones de pesetas. El INI y el Consorcio de la Zona Franca del Puerto de Cádiz suscribirían un 30 por 100 cada uno, quedando el otro 40 por 100 a disposición de empresarios particulares. Las gestiones realizadas por Beltrán para captar socios depararon un resultado desigual. Con los responsables de la Zona Franca, la negociación acabó en un “completo éxito” pero el fracaso fue rotundo con los armadores locales que no mostraron interés alguno por el proyecto. La explicación era sencilla: su negocio habitual era la pesca y no, por supuesto, la carne<sup>36</sup>. La apatía con la que fue recibido el nuevo proyecto en los círculos empresariales gaditanos llevó a los responsables del INI a barajar la posibilidad de suscribir la totalidad del capital con el ánimo de imprimir velocidad a la puesta en marcha de las instalaciones<sup>37</sup>.

El ascenso de Cádiz a estación prioritaria de la red primaria obligó a alterar radicalmente el proyecto original, en particular en lo tocante a etapas de ejecución e inversión global<sup>38</sup>. En la nueva versión, la participación del INI fue presentada como algo conveniente a la vista de unos beneficios anuales que se convirtieron en 1.300 millones de pesetas, cantidad que superó ampliamente la prevista inicialmente por Beltrán<sup>39</sup>. Para mayor acicate del ahorro privado, se le reservó más de un 70 por 100 del capital nominal. Semejante insistencia en airear las externalidades sociales de la iniciativa del INI y la cooperación a establecer con el sector privado en pos del “supremo interés nacional” reprodujo la imagen de concordia que Suanzes anhelaba presentar a sus interlocutores norteamericanos.

El presidente del INI aprobó el escrito con la sola, aunque importante, modificación del monto de la inversión a realizar<sup>40</sup>. En efecto, una segunda versión del escrito

36. Sin embargo, Beltrán encontró apoyos en la empresa INDUSTRIA NACIONAL DE FRIGORÍFICOS, potente grupo con instalaciones en Alicante, Bilbao, Málaga y Vigo, que expresó su disposición a suscribir la totalidad del capital social con la condición previa de conocer los términos del acuerdo con Argentina. Igualmente la empresa mixta IPASA, en la que participaba el INI a través de ELCANO, ofreció cooperar en una segunda fase, tan pronto como el frigorífico fuese utilizado para la pesca. Por su parte, el alcalde de Cádiz se mostró partidario de que el INI y el Consorcio elevaran su participación a un 40 por 100 cada uno. 'Estación Frigorífica de Cádiz. Nota Informativa' (20-5-1948), INI leg. 200.28 '1947-48', exp. 22.

37. 'Dirección Técnica a Gerencia' (21-5-1948), INI leg. 200.28 '1948', exp. 20.

38. Entre otros cambios, se retornó a la vieja idea de establecer tres mataderos industriales en el noroeste. Depto. de Industrias de la Alimentación, 'Red de Frío Industrial -Primera Propuesta de Realización' (7-5-1948), INI leg. 200.28 '1948', exp. 20.

39. Esta cantidad era muy superior a los beneficios calculados por Beltrán en los anteproyectos del otoño de 1947. Además se previó un aumento de la dieta alimenticia en 8 Kgs por habitante y año. 'Gerencia a Presidencia' (20-7-1948), INI leg. 200.28 '1947-48', exp. 26.

40. A tenor de lo recogido por las actas, sólo uno de los consejeros, Génova, discrepó sobre la conveniencia de abordar un plan de tal envergadura cuando escaseaban los materiales de construcción. INI, *Actas*

preparado para la Presidencia del Gobierno evaluó la inversión global en la red frigorífica en una cantidad comprendida entre 1.300 y 1.500 millones de pesetas, por lo que la amortización se produciría en tan sólo un año<sup>41</sup>. Como era norma habitual, se adjuntó un proyecto de decreto por el que el INI se autoencomendaba el diseño de un plan de red del frío industrial a escala nacional.

En la orden aprobada en setiembre de 1948, Presidencia del Gobierno introdujo cambios de relieve en el borrador que le había remitido el INI. El tono moderadamente liberal que habían deslizado los gestores del INI fue sustituido por un texto de marcado carácter intervencionista<sup>42</sup>. Cabe señalar, por ejemplo, que la función de orientación y ayuda al sector privado que se había reservado para sí el INI fue reemplazada por la de "disciplinar las iniciativas". En otro orden de cosas, el texto legal restó competencias al Instituto. En efecto, al tiempo que le reconocía capacidad para elaborar el Plan, le negó, en cambio, la última decisión sobre su puesta en marcha<sup>43</sup>.

En la línea de transparencia emprendida por el INI, Beltrán circuló un amplio cuestionario entre corporaciones municipales, diputaciones provinciales y demás representantes autorizados de la vida económica española en el ámbito provincial y regional<sup>44</sup>. Las respuestas a este cuestionario permiten calibrar el grado de aceptación del proyecto de red frigorífica. Una inmensa mayoría de los encuestados, integrada por ayuntamientos y diputaciones provinciales, saludó con claras muestras de entusiasmo las "indudables y múltiples ventajas" que habría de reportar la red en la doble vertiente de regular los precios y de evitar las pérdidas y mermas ocasionadas por un almacenamiento y un transporte inadecuados.

En cuanto a los críticos del plan, me detendré, en primer lugar, en la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (SOES), que estaba adscrita a la Presidencia del Gobierno<sup>45</sup>. Aunque las mayores discrepancias volvieron a aflorar en el papel a desempeñar por el sector privado en el futuro, tampoco hubo acuerdo en temas relativos a la coordinación de acciones con otras dependencias gubernativas, a la finalidad de la red frigorífica o a la distribución interior de productos congelados. En relación

---

sesión núm. 150 de 19-7-1948 y 'Decreto de Presidencia a Gerencia' (23-7-1948), INI leg. 200.28 '194748', exp. 26.

41. Nadie justificó por qué se duplicó la inversión con relación al presupuesto de 632 millones de noviembre de 1947. 'Presidencia del INI a Presidencia del Gobierno' (3-8-1948), INI leg. 200.28 '1947-48', exp. 27.

42. Presidencia del Gobierno, "Orden de 28-09-1948 por la que se encomienda al INI el estudio y redacción del 'Plan de Red Frigorífica Nacional'".

43. En Gómez Mendoza (1995b), pp. 42-44, se encontrará un estudio detallado de las principales modificaciones introducidas en el decreto.

44. El cuestionario constaba de cuatro preguntas: (1) Ventajas del Frío Industrial para el aprovechamiento y mercado de los productos alimenticios; (2) Medidas a adoptar en beneficio de la economía del frío; (3) Localización y características de estaciones frigoríficas consideradas convenientes y (4) Necesidades de transportes frigoríficos. INI leg. 200.28 '1948-49', exp. 1.

45. SOES, 'Contestación al cuestionario del Plan Frigorífico Nacional' (25-3-1949), INI leg. 200.28 '1948-49', exp. 47.

con el primer punto, la SOES se ratificó en la necesidad imperiosa de evitar “a toda costa” cualquier intromisión en la red primaria del frío, ya que “se corre el grave riesgo de que la Red Frigorífica se convierta en un medio poderoso para influir decisivamente sobre los precios del mercado”. De ahí que la SOES excluyera por completo al sector privado de la asignación de los eslabones que conformarían la cadena primaria de congelación. Lo óptimo sería, a su juicio, que esos frigoríficos fueran acometidos por cooperativas de labradores y ganaderos. De fallar éstas, se recurriría entonces a corporaciones municipales y sólo en última instancia, a empresas mixtas con presencia de capitales privados, aunque siempre bajo control del INI. La sintonía con el Instituto fue mayor en los aspectos vinculados con la red secundaria. En ese apartado, la SOES revalidó el proyecto de reservarla en exclusiva a la empresa privada.

En cuanto a las otras dos cuestiones señaladas, la SOES otorgó prioridad a las instalaciones frigoríficas destinadas a la conservación de pescado en lo que significó un claro distanciamiento respecto del planteamiento del INI. Los mataderos industriales quedarían relegados a una segunda fase, mientras que las instalaciones para conservar leche, huevos y frutas y verduras sólo serían acometidas en una etapa final. Otro aspecto en que no hubo acuerdo fue el transporte interior. Ya vimos que Beltrán apenas si se ocupó de esa cuestión. Para la SOES, en cambio, una mejora del transporte consistente en ampliar el parque ferroviario en varios cientos de vagones isoterms y en construir numerosos buques frigoríficos, era una condición necesaria para asegurar la viabilidad del plan en el medio plazo.

Interesa señalar las críticas, siempre tímidas, a determinados aspectos del proyecto que vertió un corto número de encuestados. Agruparé sus comentarios en torno a tres aspectos: competencia a la empresa privada; conveniencia de una red del frío y preferencia del consumidor por los alimentos frescos.

Algunas respuestas expresaron un poco disimulado temor ante el peligro de que la acción estatal ejerciese una competencia desleal a la empresa privada. En efecto, varios organismos descartaron de plano la necesidad de una intervención oficial con el argumento de que las necesidades en materia de frío industrial ya estaban cubiertas por empresarios privados<sup>46</sup>. Quien se expresó con mayor contundencia a ese respecto fue el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, alertando acerca del riesgo de que la acción estatal consistiera en “dar apariencia de servicio público al trabajo de la Red, con tarifas inelásticas y con definiciones de monopolio de derecho”, razón por la cual ensalzó el beneficio a extraer por la economía española de una “coordinación, en todos los órdenes, con la iniciativa privada”. Por ende, el servicio a realizar por la red frigorífica debería consistir, en su opinión, en “coordinar, ayudar y dar eficiencia y situación satisfactoria a una actividad que todo lo debe a sí misma”<sup>47</sup>. Otras instituciones llamaron la atención sobre el sinsentido de los frigoríficos por la repulsión que sentía el

46. Gómez Mendoza (1995b), pp. 50-51.

47. Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (28-3-1949), INI leg. 200.28 '1948-49', exp. 59.

consumidor español hacia los alimentos congelados. Así se expresó el Sindicato Provincial de la Pesca de Oviedo, que señaló la rápida putrefacción de los alimentos una vez descongelados<sup>48</sup>. Por su parte, el Ayuntamiento de Bilbao recordó la poca aceptación de la carne congelada argentina entre sus conciudadanos<sup>49</sup>. Por último, hubo quien puso el acento en la futilidad de una red frigorífica sin haber solucionado previamente el problema eléctrico o el problema del transporte por tratarse de dos factores capaces de invalidar por sí solos cualquier ventaja que pudiera deparar el frío industrial por grande que fuera.

Es fácil inferir que el decreto de 1948 no alegró en absoluto a las empresas privadas del ramo del frío. Algunos empresarios, los menos, instaron al gobierno a evitar una colisión de intereses que pudiera dañar su cuenta de resultados, exigiéndole que no se lesionasen “legítimos intereses creados heroicamente” ni se les irrogaran “perjuicios”. A su juicio, sería un “contrasentido y grave daño ... el hacer concurrencia a la industria privada cuando ésta, por sí sola, atiende con holgura y reconocida competencia las necesidades frigoríficas”<sup>50</sup>. Otras empresas, las más, propusieron una colaboración financiera y técnica que ya contemplaba el texto legal, con vistas a ampliar sus instalaciones. En definitiva, no hicieron sino recordar lo que fijaba el acta fundacional del INI, esto es, que su misión sería dar apoyo a la iniciativa privada.

Los gestores del INI reaccionaron con prontitud a las denuncias y solicitudes de los empresarios transmitidas a título individual o a través de sus asociaciones patronales. Con relación a una eventual competencia desleal a la empresa privada, lo que constituía el aspecto más controvertido a causa de sus implicaciones para la política exterior, el Instituto se apresuró a negar cualquier intención de lesionar intereses particulares en tanto en cuanto no se opusieran a los generales del país<sup>51</sup>. Así se expresó Manuel Ocharán, el Director Técnico, reconociendo que era justo que “la experiencia y el trabajo de la actividad privada [fuer]an tenidos en consideración en el plan de instalaciones que ... formule el Instituto”<sup>52</sup>. Nótese que la tranquilizadora respuesta incluía, no obstante, una advertencia sutil. Como ya he señalado, la referencia a “los intereses generales del país” era la fórmula habitual de los gestores del INI para aludir a los intereses propios. Lo cierto es que, a pesar de valorar de forma tan positiva la importancia de las propuestas efectuadas por los industriales del frío, el INI no siempre accedió a sus demandas. A la petición de ayuda económica, respondió ofreciendo a su vez la posibilidad de que los solicitantes aportasen sus empresas a las sociedades mixtas a constituir por el INI. A la petición de autorización para instalar o ampliar instalaciones frigoríficas priva-

48. Sindicato Provincial de Pesca de Oviedo (17-1-1949), INI leg. 200.28 '1948-49', exp. 3.

49. Ayuntamiento de Bilbao (5-3-1949), INI leg. 200.28 '1948-49', exp. 30.

50. 'Instancia de FRÍO INDUSTRIAL, SA a Gerencia del INI' (15-11-1948); 'Escrito de Presidencia del Gobierno a la Presidencia del INI adjuntando instancia de LA FRIGORÍFICA, SA' (14-12-1948) INI leg. 200.28 '1948', exp. 64 y 67.

51. 'Gerencia del INI a FRÍO INDUSTRIAL' (17-1-1949), INI leg. 200.28 '1949', exp. 10.

52. 'Dirección Técnica a Gerencia' (19-1-1949), INI leg. 200.28 '1949', exp. 11.



das, rechazó un 10 por 100 escudándose en motivos variopintos<sup>53</sup>. Primero, por falta de datos o por solicitar favores ajenos a su competencia. Segundo, porque la capacidad solicitada superaba la prevista en el plan o por estar las necesidades en materia frigorífica ya cubiertas<sup>54</sup>. Tercero, por considerar el INI conveniente su presencia en puntos nodales de la cadena del frío como era el caso, por ejemplo, de Barcelona. Y, por último, por entrar en directa competencia con instalaciones de empresas mixtas controladas por el INI tales como FRIGSA o IPASA. Esa fue en concreto la razón esgrimida para oponerse a la ampliación del frigorífico que tenía ECHEVARRIA NAVEIRA en La Coruña o a reclasificar como matadero general las instalaciones de la empresa SIERRA en la misma ciudad o las de MARQUES ALONSO en León<sup>55</sup>. He aquí un excelente ejemplo de la interpretación dada a la fórmula "los intereses del país" que, como he repetido en varias ocasiones, no eran otros que los del INI.

### El plan de red frigorífica nacional

En la primavera de 1951, Suanzes remitió a Carrero Blanco un ejemplar del **Plan de Red Frigorífica Nacional**<sup>56</sup>. Así pues transcurrieron 32 meses antes de que el Instituto cumpliera con lo estipulado en el decreto de septiembre de 1948. Para justificar tanta demora, los rectores del INI alegaron que habían pretendido plasmar las ideas vertidas por los organismos encuestados en 1948. En el preámbulo al Plan, Beltrán señaló la coincidencia "casi en su totalidad y en los puntos importantes con todos los informes recibidos"<sup>57</sup>. Como he mostrado, el argumento carecía de base real<sup>58</sup>. Parece claro que si el DIA hubiera asumido realmente las críticas de los agentes económicos encuestados, el plan frigorífico quizá nunca hubiera visto la luz.

En este apartado mostraré cómo la postura del INI con respecto al frío industrial se vio afectada una vez más por factores exógenos como la coyuntura económica y política a comienzos del decenio de 1950. Argumentaré que el Plan de 1951 rompió con algunas directrices que habían inspirado el anteproyecto de 1947. Con un estilo directo y técnico, Suanzes evitó reproducir la intención tutelar que el INI se había arrogado en el

53. De acuerdo con el decreto de 1948, cualquier petición para instalar una industria frigorífica había de contar con el informe favorable del INI. En el período 1948 a 1952, los gestores del INI informaron un total de 90 solicitudes. El lector encontrará su relación en Gómez Mendoza (1995b), Apéndice A y B, pp. 96-100.

54. Así ocurrió, por ejemplo, con las peticiones relativas a la instalación de cámaras frigoríficas en Bilbao, Madrid o Sevilla. Para algunos autores, este proceder que "situaba a la planta en régimen de monopolio", equivalía a una protección a la iniciativa privada. Véase Hernández Roldán y Lozano Huertas (1967), p. 181.

55. En referencia a este último matadero, Beltrán sostuvo que "la capacidad de sacrificio en toda aquella zona [León] se halla cubierta por FRIGSA ... por lo que ... no procede autorizar la consideración de matadero general", INI leg. 200.28 '1951', exp. 54.

56. 'Presidencia del INI a Presidencia del Gobierno' (21-5-1951), INI leg. 200.28 '1951', exp. 45; INI, *Actas* (sesión núm. 209, 11-4-1951).

57. INI (1951), p. 7.

58. Esa versión ha sido aceptada en el trabajo de Hernández Roldán y Lozano Huertas (1967), p. 171.

proyecto primitivo. Insistió en el deseo de contribuir a unificar normas “a fin de orientar a la iniciativa privada”, que sería la encargada de acometer —en su totalidad— la financiación de los frigoríficos, a excepción de las plantas que estaban en curso de ejecución por el INI<sup>59</sup>. Tampoco mencionó la posibilidad de establecer una colaboración entre el capital privado y el público. Con el fin de no ahuyentar a los inversores y en un intento por animarlos a secundar el Plan, Suanzes circunscribió su campo de aplicación a los excedentes alimentarios, una vez deducidos de la producción el consumo en fresco y las necesidades de la industria conservera. Con ese apunte, rompió con la indefinición del anteproyecto, que nunca aclaró si el frío afectaría a la producción en términos brutos o netos. Por otro lado, hizo hincapié en el compromiso oficial de respetar las instalaciones ya existentes a la hora de estimar el déficit frigorífico. Para mayor aval si cabe, revalorizó la tasa de beneficio a extraer de una inversión en el sector. En contrapartida, las necesidades financieras anuales se vieron incrementadas debido a la supresión de dos de las cinco etapas en que se había dividido la realización de las obras (véase más adelante el Cuadro 2).

¿Qué razones indujeron a los gestores del INI a modificar sus planteamientos? Está claro que la polvareda que levantó el proyecto anterior en círculos sindicales y empresariales no fue el detonante. Los responsables del INI fueron inmunes a la fuerza de los argumentos empleados. Ni las llamadas de atención sobre las complicaciones que entrañaba la estrechez del mercado por carecer las familias españolas de neveras, ni las restricciones eléctricas, ni la inadecuación de los medios de transporte y ni siquiera la escasez de alimentos susceptibles de ser congelados, les hicieron revisar sus ideas. Por lo demás, no era frecuente que alterasen sus planes industriales bajo presión. De ahí que la explicación al cambio de conducta detectado deba ser vinculado a la desaparición de los mismos factores que, en una primera instancia, habían despertado el interés del INI por el frío industrial. A ese respecto, al fracaso del proyecto de Perón de convertir a España en un gran emporio para los alimentos argentinos destinados al mercado europeo, hay que añadir la consecución de un pequeño crédito del EXIM-BANK, hecho que fue saludado por los negociadores españoles como un importante logro de la diplomacia del régimen<sup>60</sup>. Sin embargo, es conocido que el crédito, por un importe muy inferior al solicitado, respondió más a los acontecimientos internacionales que a los méritos de la delegación española. Sin duda, aquel revés parcial impulsó a Suanzes a profundizar en la dirección elegida. En el plano interior, es de advertir que el Instituto había conseguido afianzar su presencia en la economía del frío con una participación mayoritaria en dos empresas mixtas —IGFISA y FRIGSA— que debían convertirse en llave de la futura red. Jamás sintió el INI excesivo apego por ellas; así lo avala la parquedad de la inversión, quizá ella misma aquejada de congelación. Un último factor explicativo, también en el terreno interior, fue la apuesta de los gestores del

59. 'Presidencia del INI a Presidencia del Gobierno' (21-5-1951), INI leg. 200.28 '1951', exp. 45.

60. En Gómez Mendoza (1994), pp. 275 y ss, se encontrará otra manifestación del cambio de actitud en relación al capital privado extranjero.

INI por otro método de conservación cuyo atractivo residía en sus bajos costes fijos y variables<sup>61</sup>.

Por tanto, habiéndose librado de sus ataduras exteriores, el frío industrial perdió relevancia a ojos de los gestores del INI. Al fin y al cabo, se trataba de una actividad que escapaba a su esfera de actuación habitual. Con la pérdida de la gran oportunidad que le había brindado la coyuntura de 1947-50, el frío retornó a una condición de rango inferior. No adquirió la entidad suficiente para ser depositario de los cuantiosos recursos financieros que requerían los planes faraónicos trazados por Beltrán. En efecto, el presupuesto del INI de 1951 castigó a las actividades conectadas con la alimentación que sólo obtuvieron diez millones de pesetas, un tercio de lo solicitado por los responsables del DIA<sup>62</sup>. Aquella asignación golpeó con particular dureza a FRIGSA, el buque insignia del INI en el sector alimentario. Ante el recorte, Beltrán hubo de contentarse con presidir un recién creado **Centro Experimental del Frío Industrial** que se integró en el Patronato Juan de la Cierva<sup>63</sup>.

A resultas de todas estas carambolas, el **Plan de Red Frigorífica Nacional** nació immaculado, sin el cariz político que le habría permitido viciar el ordenamiento del sector del frío. Gracias a ello, el Plan se convirtió en una de las primeras manifestaciones de la planificación sectorial en España, siendo pionero en el estudio de las corrientes de tráfico de productos perecederos<sup>64</sup>.

La desaparición de factores ajenos a la esencia del frío permitió introducir cambios en la nueva redacción del Plan. Como puede observarse en el Cuadro 1, lo más sobresaliente fue una expansión de la capacidad de refrigeración, que se multiplicó por un factor cercano a ocho tras incorporar una red secundaria con capacidad para tratar casi un millón de toneladas de frutas y hortalizas. En el apartado de congelación, el aumento previsto de capacidad, en torno a un 29 por 100, benefició exclusivamente al pescado. Por su parte, la carne pasó a representar un 50 por 100 de la capacidad final. Semejante progresión del pescado congelado respondió al abandono del proyecto del 'Puerto Perón', lo que permitió a IGFISA reconducir su actividad hacia la pesca, tal como habían reclamado los armadores.

Una vez suprimida la servidumbre impuesta por la carne argentina, no existieron ya razones para mantener inalterado el primitivo proyecto de mataderos frigoríficos. Por un lado, se amplió la actividad congeladora a las canales de lanar. Por otro, se descartó la idea de crear cuatro mataderos industriales en el noroeste. En su lugar, se pro-

61. Este método estaba basado en unos caldos conservantes cuya fórmula fue cedida al Estado español por el catedrático de la Universidad de Valladolid, Don Teófilo Gaspar y Arnal. Para una descripción de esta aventura que resultó fallida, véase Gómez Mendoza (1995b), pp. 65-68.

62. La distribución de la previsión financiera era la siguiente: FRIGSA, 11,9 millones; estaciones frigoríficas de Granada, Murcia y el Valle del Ebro, 13,5 millones; estación polivalente de Barcelona, 3 millones y, por último, Conservas Gaspar, 1,5 millones. 'DIA a Gerencia' (13-2-1951), INI leg. 200.29 '1950-52', exp. 30.

63. Beltrán (1983), pp. 41-42.

64. Hernández Roldán y Lozano Huertas (1967), pp. 171 y 180.

yectaron tres plantas congeladoras a establecer en Monforte de Lemos, Mérida y Córdoba con una capacidad conjunta para 15.300 toneladas de carne. Esa red primaria sería completada por ocho plantas refrigeradoras con una capacidad acumulada de 57.600 Tms en las localidades de Monforte, León, Mérida, Ciudad Real, La Roda (Albacete), Córdoba, Huércal-Overa (Almería) y, por último, Zaragoza. Con 11 mil toneladas de congelación y 23.100 toneladas de refrigeración, un 72 y un 40 por 100 respectivamente del total previsto para toda la península, Monforte de Lemos se alzó a una posición destacada dentro del Plan<sup>65</sup>.

**CUADRO I**  
COMPARACIÓN DE LA CAPACIDAD FRIGORÍFICA PREVISTA EN 1947 Y 1951 (TMS)

	Congelación		Refrigeración	
	1947	1951	1947	1951
Carne	16.350	15.300	..	57.600
Pescado	19.000	30.330	..	49.030
Frutas . . . etc	-	..	132.440	943.480
Total	35.350	45.630	132.440	1.050.110

Fuente: INI (1951) Estado núm. VI -1. Para las cifras de 1948, Anteproyecto de la Red Nacional ... (Julio, 1947), INI leg. 200.28 '1947-48' exp. 3. Para deducir la capacidad refrigeradora, he aplicado un coeficiente 0,4 Tms por metro cúbico de cámara según consta en el citado anteproyecto.

Otra novedad afectó al programa de obras. Si, por un lado, se ganó en precisión respecto de 1947, por otro, se realizó un esfuerzo por armonizar las obras a realizar en cada etapa, así como por evitar posibles tensiones en el suministro de materiales (corriente eléctrica, cemento y maquinaria, en particular)<sup>66</sup>. Por lo demás, se intentó acelerar la puesta en marcha de la red rebajándose el número de etapas desde cinco a tres. Con un escalonamiento de dos años y con una duración máxima de cuatro, se esperaba completar la red en un plazo de nueve años. En cuanto a las obras a realizar en cada peldaño, los porcentajes del Cuadro 2 permiten comprobar que la red congeladora siguió siendo prioritaria, en particular en el ramo de la carne. En cambio, el calendario para desarrollar la red secundaria evidenció un mayor equilibrio entre las distintas funciones.

65. INI (1951), Estado núm. I-3.

66. Se estimó un consumo de 123,4 millones de Kwh año para producir 319,7 billones de frigorías/año. El grueso del consumo eléctrico (87 por 100) correspondía al almacenamiento de alimentos, mientras que la congelación requería un 3 por 100. INI (1951), Estado núm. IX-4.

**CUADRO 2**  
**EJECUCIÓN DE LA RED FRIGORÍFICA (% DE EJECUCIÓN)**

ETAPA	Congelación			Refrigeración		
	1*	2*	3*	1*	2*	3*
Carne	85	15	..	50	30	20
Pescado	62	38	-	51	36	13
Fruta	-	-	-	22	39	39
TOTAL	63	37	-	25	39	36

Fuente: INI (1951) Estado núm. VII-5

Y para acabar con este repaso a las novedades que deparó el Plan de 1951, se requiere un apunte acerca de sus aspectos económicos. Beltrán evaluó los beneficios sociales de la red del frío en 1.686 millones de pesetas en cada año de funcionamiento. Dicha estimación se situó a corta distancia de los 1.845 millones de pesetas en que valoró la inversión de primer establecimiento. Los minuciosos datos que reunió nos permiten indagar el origen de los beneficios. Por una parte, de los cinco agregados en que se descomponen los beneficios en destino, las partidas más destacables correspondían a la recuperación de mermas (un 31 por 100 del total), la estabilización de los precios de producción (31,7 por 100) y la regulación de los precios de consumo (27,3 por 100). A la revalorización producida por esos tres conceptos, hay que añadir a fuerte distancia el aprovechamiento de subproductos (8 por 100) y el ahorro en material de transporte derivado de la conducción de canales en vez de reses en vivo (2 por 100). Por otra parte, una clasificación basada en la naturaleza de los alimentos objeto de tratamiento, muestra que las mayores economías se obtenían en las frutas (30 por 100), hortalizas (22 por 100) y huevos (19 por 100), mientras que carnes (10 por 100) y pescados (7 por 100) ocupaban una posición secundaria<sup>67</sup>. Este último resultado, que no mereció comentario alguno por parte de Beltrán, no debe ser pasado por alto. De hecho, invalidó en cierta medida los esfuerzos que había desplegado el INI a partir de 1947 para potenciar el tratamiento de carnes y pescados por el frío, áreas en las que se concentró su acción con la constitución de FRIGSA e IGFISA.

\* \* \*

El **Plan de Red Frigorífica Nacional** que el INI sometió a dictamen en 1951 constituyó un documento mucho más redondo y mejor trabado que el anteproyecto de 1947. Sin incorporar ninguna de las propuestas efectuadas en aquella ocasión, el citado plan se distinguió por su carácter técnico y pragmático. A pesar de ese atractivo,

67. La revalorización de otros alimentos era la siguiente: patatas (8 por 100); lácteos, caza y varios (1 por 100 cada uno). INI (1951), Estado núm. XI-1.

presentó ciertas deficiencias: no afloró el problema del transporte, no aludió a la capacidad de la industria española para fabricar material frigorífico, no evaluó las necesidades en divisas y ni siquiera aclaró la futura relación del sector público con el privado. De ahí que fuera recibido con desigual entusiasmo. Frente a la crítica agria de un sector del ejército, destacó el juicio más ponderado de la prensa especializada. Unos y otros, sin embargo, coincidieron en resaltar la necesidad de habilitar una infraestructura adecuada de transportes frigoríficos y de respetar las instalaciones privadas. Por su parte, los sindicatos verticales deploraron el intrusismo del INI en un ámbito que consideraban exclusivo<sup>68</sup>.

Al unificar criterios para futuras acciones en el sector del frío, el INI contribuyó de forma positiva a su desarrollo. Las ideas precursoras de sus técnicos le permitieron adelantarse en casi veinte años al cambio del modelo cárnico español que ha llevado en la actualidad a trasladar el sacrificio del ganado a las áreas de producción. Desde la dirección del Departamento de Industrias de la Alimentación, Rufino Beltrán apostó por una transformación de las pautas de producción y consumo de alimentos percederos en España. Cuanto de innovador ofreció su Plan debe ser pues valorado como una aportación positiva a la modernización de la industria agroalimentaria española. Sin embargo, un balance global no puede deparar un juicio tan favorable por dos motivos principales. En primer lugar, el plan diseñado excluyó la búsqueda de una solución al principal escollo que se oponía al traslado de la industria de sacrificio a los centros de producción: el transporte. En segundo lugar, la acción planificadora del INI se vio lastimada por la dificultad experimentada por sus gestores para sacudirse su innata beligerancia hacia el capital privado. Aquí residió, de hecho, la clave de la actuación del INI en el sector del frío industrial en el período analizado. El profundo recelo que sentían sus máximos dirigentes hacia la empresa privada les impidió ejecutar una política de tipo aséptico. A la postre, consideraciones de índole extra-económica acabaron por primar sobre los factores económicos, técnicos e incluso sobre el oportunismo de sacar provecho a unas circunstancias puramente coyunturales, factores todos ellos que dieron forma a las directrices del **Plan Frigorífico**.

## BIBLIOGRAFÍA

BARCIELA LOPEZ, C. (1986), "Introducción", en Garrabou et al., pp. 383/454.

BELTRÁN, F. (1983), *El Frío en España*, Madrid.

GARCÍA GRANDE, J. (1991), *El Sector Bovino en Castilla y León y su Integración en los Circuitos Comerciales. Consideración especial sobre la localización de la actividad transformadora*, Valladolid.

68. En Gómez Mendoza (1995b), pp. 80-89, se encontrará un análisis de las tensas relaciones que se establecieron con las empresas privadas.

- GARRABOU, R. *et al* (eds) (1986), *Historia Agraria de la España Contemporánea*, Vol. III, Barcelona.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1994), *El "Gibraltar Económico". Franco y Riotinto, 1936-1954*, Madrid.
- (1995a), "La economía española y la 2ª Guerra Mundial: un estado de la cuestión", *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Tomo 7, pp. 349-69.
- (1995b), *Hacia una Economía del Frío: El Plan de Red Frigorífica Nacional, 1947-1951*, Facultad de CC.EE y EE, Documento de Trabajo núm. 9512.
- HERNÁNDEZ ROLDÁN, J. y LOZANO HUERTAS, V. (1967), "La industria frigorífica española: antecedentes, evolución, estructura actual y perspectivas", en VELARDE y CAMPOS (1969), Vol. II, pp. 171-196.
- INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA (1951), *Plan de Red Frigorífica Nacional*, Madrid.
- LOBATO PARAMIO, E. (1955), "Bosquejo general de la industria frigorífica en España", *Revista Española de Química Aplicada*, XV, 172, pp. 625-630.
- MARTÍN ACEÑA, P. y COMÍN, F. (1991), *INI. 50 Años de Industrialización en España*, Madrid.
- PORTERO, F. (1989), *Franco Aislado. La Cuestión Española (1945-1950)*, Madrid.
- SAN ROMÁN LÓPEZ, E. (1995), *La Industria del Automóvil en España: el nacimiento de la SEAT*, Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo, núm. 9503.
- (1995a), "El nacimiento de la SEAT: autarquía e intervención del INI", *Revista de Historia Industrial*, 7, pp. 141-168.
- SCHWARTZ, P. y GONZÁLEZ, M.J. (1978), *Una Historia del Instituto Nacional de Industria*, Madrid.
- TUSELL, J. (1993), *Carrero. La Eminencia Gris del Régimen de Franco*, Madrid.
- VELARDE FUERTES, J. y CAMPOS NORDMAN, R. (1969), *Lecciones de Estructura e Instituciones Económicas de España*, 2 vols.
- VIÑAS, A. (1984), *Guerra, Dinero y Dictadura*, Barcelona.
- VIÑAS, A. *et al* (1979), *Política Comercial Exterior de España (1931-1975)*, Madrid, 2 vols.



## *The Spanish Plan for the Freezing Industry (1947-1951)*

### ABSTRACT

*In the late 1940's, the failure of self-sufficient economic policies forced the government of General Franco to seek for foreign assistance. Peron's economic aid in grain and meat after 1946 led to the project of developing a network of freezers around Spain. The Instituto Nacional de Industria, a public holding for the promotion of domestic industry, was charged with the task of the design. The so called National Plan for the Freezing Industry turned out as an early attempt at economic planning. In that context, government agencies were requested not to interfere with private interests as a condition for the granting of US economic aid to Spain. To that end, the minister of Industry, Suanzes, displayed a number of liberal steps which departed from the current economy policy of the regime which was extremely harsh on the private sector. After Argentina had failed to keep her promises because of its own economic crisis and once a modest US loan was granted, INI lost interest for the development of a network of freezers. In the meantime, however, a couple of public firms had been set in direct competition with private concerns.*

