

Instituciones, empresarios y mercado: la industrialización de Navarra bajo el franquismo*

● JOSEBA DE LA TORRE
Universidad Pública de Navarra

Intervención pública, desarrollo económico y dictadura

Después de la Segunda Guerra Mundial el nuevo marco institucional de las relaciones económicas internacionales y el compromiso de los gobiernos a favor de una gestión de la demanda en el interior de sus naciones propició que se activasen al unísono dos instrumentos, en apariencia contradictorios: liberalización y planificación. Con distinta intensidad, ambas piezas acabaron impregnando el proceso de decisión en materia de política económica y de gestión de las empresas, alumbrando el concepto de economía mixta y poniendo en marcha el Estado del Bienestar.¹ A lo largo de la “Edad dorada del capitalismo”, es decir, entre 1950 y hasta la crisis de los años setenta, este nuevo paradigma atribuyó al Estado un protagonismo esencial en el devenir económico de las sociedades capi-

* Este texto forma parte del Proyecto de Investigación 1157 del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra. Agradezco los comentarios y sugerencias que, en diversas fases del trabajo, realizaron Salvador Almenar, Luis Alonso, Maurice Aymard, Albert Broder, Emiliano Fernández de Pinedo, Josep Fontana, Mario García-Zúñiga, José Miguel Lana, Joan Martínez Alier, Ana Palacios Burguete y Jesús M.^a Valdaliso. En el acceso a las fuentes fue decisivo la franquía de Joaquín Rodríguez Hernández y José Antonio Vigor Jacoisti en el Registro Mercantil de Navarra y de Ana Olaiz en el Departamento de Industria del Gobierno de Navarra.

1. Una visión general en Wee (1986, pp. 329-339) y Aldcroft (1997, pp. 145-156). Zamagni (2000). La gran paradoja es que los primeros arquitectos de la planificación fueron los soviéticos. Hobsbawm, (1991, p. 131) observó que la amenaza comunista gravitó sobre las decisiones de las economías liberales para corregir las inequidades del sistema de mercado, si bien la larga reflexión sobre las funciones del estado en materia económica y social ya se había intensificado tras la Primera Guerra Mundial y la crisis de los años treinta. Véase Guillaume (2000). Kuisel (1981, pp. 454-455). “*El siglo XX, muy en especial después de la crisis de los años treinta, no podía aceptar más pagar el desarrollo económico al mismo precio que el siglo XIX*”. Pola, France y Levaggi (1996). Cf. Cabrera (1992).

talistas, perfectamente conciliable con el mercado. Es sabido que esa nueva economía política invadió a la ciencia económica e impregnó las decisiones de los gobiernos occidentales, inmersos en las urgencias de posguerra y en las necesidades de la reconstrucción europea, y más tarde en el desarrollo sostenido.² Esa ideología del progreso económico requirió de nuevas prioridades y de nuevos instrumentos en la dirección de la economía. Industrialización a gran escala, apertura de la economía y concertación debían hacer compatible el mercado y las instituciones y conciliar la actitud de los dirigentes, de los empresarios y de los trabajadores.

Modernización e intervencionismo fueron extendiéndose primero en la escala nacional, creando instituciones nuevas y alumbrando la economía mixta, y poco después en la escala regional. Tanto en países desarrollados como en los de atraso relativo los desequilibrios regionales se hicieron a la par crecientes y evidentes, emergiendo un nuevo espacio para la intervención institucional. Las técnicas de análisis de las economías regionales maduraron y se extendieron por todas partes.³ Inglaterra, Francia, Bélgica, Alemania o Canadá entre los industrializados, España, Italia o Portugal entre los que en apariencia presentaban mayores desigualdades regionales, utilizaron el instrumental del desarrollo regional para incorporar a las zonas más pobres a la dinámica global de expansión y bienestar. Con matices, la generalización de los planes de desarrollo económico y social en los países capitalistas se ajustó al principio del carácter indicativo para el sector privado y al principio normativo para el sector público. Y casi todos recurrieron al mismo arsenal de medidas financieras y fiscales para estimular a la iniciativa privada y desempeñar una estrategia política que iba de la construcción de infraestructuras, a la industrialización atrayendo capitales foráneos y públicos, e incluyendo planes de educación técnica, de uso de los recursos físicos disponibles en la región y habilitando fondos públicos que dotasen de servicios a la producción.⁴

Interrogarse sobre el papel que pudo jugar la Planificación en la metamorfosis de esas sociedades es tan necesario como complicado. Discernir qué parte del desarrollo económico fue responsabilidad de la acción pública o de la pura dinámica expansiva del ciclo en manos de la iniciativa privada se presenta como algo irresoluble hoy por hoy, más dado a la opinión cualitativa que al contraste empírico.⁵ No obstante, éste no es un campo intelectual virgen. Lo que sucede es que desde sus orígenes, y sobre todo en la década de los años sesenta, ha estado reservado a los economistas, sociólogos y técnicos gubernamentales,⁶ mientras que los historiadores –con contadas excepciones– han estado ausentes. La falta de la

2. Deane (1989, pp. 182-190); Kuisel (1984, pp. 7-15); Shonfield (1965); y Hayward y Watson (1975).

3. Un relato por países, Vergeot (1970, pp. 499-568).

4. Cuadrado Roura (1992 y 2002). También Furió (1996), Kuklinski (1977) y Ruffolo (1989).

5. Un ejemplo de estimaciones al uso, De la Fuente (1997).

6. En particular, Banco Mundial (1997), Castells y Bosch (1998, cap. 1) y Krugman (1999).

suficiente perspectiva temporal podría justificarlo,⁷ si bien esa ausencia se ha reforzado por la valoración generalmente negativa que se ha imputado al Estado como agente económico durante los últimos veinte años por parte de la ciencia económica dominante.⁸ Al contrario, mientras estuvo vigente esa estrategia en los países occidentales, pero también en los entonces llamados países en vías de desarrollo, liberalizar la economía hacia afuera y planificarla hacia dentro, en mayor o menor grado, marcó la agenda de los gobiernos. Desde los Informes de los organismos internacionales nacidos después de 1945 –Naciones Unidas, OECE, Banco Mundial, FMI e, incluso, la CEE– a los estudios elaborados por los científicos sociales, la planificación económica no se cuestionaba.⁹ Se criticaba algunos métodos y técnicas, pero su filosofía lo impregnaba todo en occidente.

Francia al margen, la divisoria más simple indicaría que en la Europa capitalista hubo un recurso a la planificación ortodoxa en los países del Sur –España, Portugal, Italia, Grecia y Turquía– y una apuesta hacia la acción concertada y flexible entre lo público y lo privado en los del Norte –Gran Bretaña, Benelux, Escandinavia y República Federal de Alemania–. Aunque la semántica del plan estuvo presente en todos ellos –incluyendo a Estados Unidos y Japón–. Es decir, las naciones ricas y donde se estaba construyendo el Estado del Bienestar fueron menos rígidas en la adopción de formas organizativas planificadoras que las que estaban en vías de desarrollo. Pensamos que no es casual que el factor decisivo en los países menos ricos fuese la necesidad de asumir los planes indicados por los organismos internacionales, porque esa era la ruta exigida para incorporarse al concierto de las naciones de posguerra. El efecto imitación era realizable porque Gobiernos y élites económicas podían imponer esa solución sin apenas discusiones políticas, dada la naturaleza autoritaria de sus regímenes –España, Portugal y

7. La literatura promovida por los principales organismos internacionales es amplísima, pues la etiqueta de la planificación se extendió tanto a las zonas desarrolladas del planeta, como a las subdesarrolladas tras los procesos de descolonización. La palanca de la riqueza parecía haberse encarnado en los poderes del Estado y se ofrecía como “una guía para asegurar el desarrollo económico” impulsado por los gobiernos, a partir de reglas teóricas, medidas de orden práctico, cuestiones monetarias y fiscales, la ayuda extranjera y el especial énfasis en las políticas agraria e industrial. Gannagé (1963, pp. 139-141). Naciones Unidas (1966).

8. Ni siquiera en países como Francia, en los que los planes perduraron hasta principios de los años ochenta, abundan los estudios sobre la historia económica de la programación económica estatal. Así, los análisis del impacto de los planes en el desarrollo de sectores básicos, de las relaciones entre financiación de las inversiones o de la naturaleza política de la planificación, no se han comenzado a realizar en Francia hasta relativamente hace poco. Vid. Rousso (1987) y (1989), Gueslin (1992) y Margairaz (1991). Desarrollo económico, bienestar, democracia y planificación han permitido a sus historiadores calificar a esa etapa como *L'Age d'or* (Rousso, 1987) o *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible* (Fourastié, 1979 y 1987). En España nos hemos de conformar con el *Desarrollismo* o *la década del Seat Seiscientos*.

9. El Memorándum de la CEE de 1962, por ejemplo, establecía los principios generales de una programación económica europea. No era un auténtico plan indicativo porque la CEE no tenía poder político ni medios de ejecución suficientes. Bauchet (1966), Vergeot (1970) y Planification (1964, 1965 y 1974).

Turquía– o las debilidades intrínsecas de una adopción reciente de la democracia –Italia y Grecia–.

A la postre, planificar era una opción muy ligada a la naturaleza política del Estado. Mientras en la Europa de la democracia liberal –en versión democristiana o socialdemócrata– el proceso planificador incluía a políticos, elites burocráticas, gestores de la economía pública y de la privada, líderes sindicales, partidos, parlamento y líderes de la oposición¹⁰ para conciliar crecimiento económico y las reglas redistributivas de renta, en dictaduras como la española esto era imposible. Por eso el modelo que abrazaron las autoridades franquistas para hacer compatible las exigencias de liberalizar las relaciones comerciales externas y ampliar el campo de intervención del Estado en la escala interna fue el de Francia, el más burocratizado y tecnocrático de los que se construyeron en Europa Occidental, y por lo tanto el que registraba mayor déficit en el control democrático del intervencionismo planificador.

Copiar sin más el esquema francés careciendo de los instrumentos más eficaces de la gestión al norte de los Pirineos –capital, factor humano cualificado, una poderosa banca pública–¹¹ llevaba implícito el vuelo rasante de la planificación española, inherente a la propia naturaleza política del régimen. Dado el despilfarro al que había dado lugar el intervencionismo arbitrista desde la década de los años cuarenta, el artefacto planificador fue ensayado como un mecanismo de búsqueda del desarrollo y, de paso, como producto de propaganda para vender la “imagen de prosperidad y eficacia” de El Pardo.¹² Así, la gran paradoja consistió en pretender conciliar “una mentalidad liberal y una ideología político-social tradicionalista y precapitalista”,¹³ tan característica de la nueva élite de altos burócratas que accedieron al poder a lo largo de los años cincuenta. Afines a supuestos ideológicos antidemocráticos, su misión se concretó en racionalizar la administración pública y liberalizar la economía, al tiempo que se disponían “a recibir todas las subvenciones posibles por vía legal o extralegal del capitalismo español”.¹⁴

Baste significar que de todos los beneficios facilitados por el Estado a los empresarios, el más importante fue el disfrute del crédito oficial barato, con la irrupción de uno de los mayores escándalos financieros del franquismo.¹⁵ En consecuencia, la planificación indicativa hispana ha recibido una valoración muy

10. Hayward (1986, cap. 1).

11. Broder (2000: 197-198). Ysas y Molinero (1999, pp. 172-174); Florensa, Sánchez, Estébanez, Centeno, Ros y Oliver (1998). Un estudio cuantitativo, Braña, Buesa y Molero (1984, pp. 200-227).

12. González (1981, pp. 124 y 136).

13. Chicote (1967, p. 862). Lo cual significaba que: “*No se puede comprender la economía española de los últimos treinta años –con sus avatares sucesivos de autarquía, intervencionismo, liberalización, etc– si no se sabe verla como el beneficio extraído por algunos de la victoria en una guerra civil que sus vencedores no cesan de conmemorar*”, en expresión de Sampedro (1967, p. 1039).

14. Juliá (2000, pp. 94-110).

15. González (1979). Estapé y Amado (1986). Nos referimos, es claro, al asunto Matesa. Tortella y Jiménez (1986).

negativa, pues frenó el proceso de implantación del mercado que implicaba la estrategia estabilizadora de 1959 e instituyó “una forma de reparto de premios entre los buscadores de rentas”.¹⁶ Incluso para los mismos franceses que asesoraron a López Rodó, el ejemplo hispano no dejaba de ser un sucedáneo “a medio camino entre la planificación flexible francesa y la planificación más rígida en vigor en los países del Este”.¹⁷ Todo un varapalo para quienes tenían tan a gala el anticomunismo.

En lo que se refiere a la política regional, los estudios subrayan que los incrementos del producto industrial no consiguieron fraguar en un auténtico desarrollo económico de las áreas seleccionadas como polos de crecimiento. Si acaso cabría hablar más de fracasos relativos que de éxitos. Además, las desigualdades regionales no se corrigieron.¹⁸ La administración española había cosechado unos débiles resultados generales antes de verse obligada a desprenderse del artefacto planificador en medio de la crisis económica y la transición democrática.

Esta visión macroeconómica, no obstante, no ha resuelto de manera satisfactoria la historia microeconómica de la planificación indicativa en España. Algunos de sus capítulos centrales están por escribirse. A un nivel global sabemos poco sobre quiénes y cómo actuaron desde las comisiones verticales y horizontales adscritas a la Comisaría del plan, primero, y del Ministerio de Planificación, desde 1965. Están disponibles las grandes cifras oficiales de los polos de desarrollo y de los sectores que captaron las ayudas del Estado y del empleo que crearon.¹⁹ Se ignora, por contra, el resultado preciso de a favor de qué empresas y empresarios se dilucidaron los concursos para industrializar los polos. Y esta investigación parece necesaria para identificar mejor en qué consistió el proceso de industrialización bajo el intervencionismo del Estado a lo largo del franquismo –y en particular en los años sesenta–. La imagen acuñada muestra una connivencia entre el Estado y la oligarquía industrial y financiera y fue construida con las herramientas metodológicas de los sociólogos.²⁰ Sin embargo, siguen faltando trabajos que desciendan al análisis de los resultados tangibles de ese intervencionismo regulador a través de los estudios de caso o de la escala regional –como espacio económico más abarcable–. Ambos pueden

16. La expresión es de González (1999, p. 711). Comín y Martín Aceña (1991, p. 219); y Tortella (1994: 287). Para la interacción entre economía y política, Pérez Picazo (1996, pp. 254-256). Sobre el conflicto de intereses entre los empresarios privados y el sector público, Buesa y Pires (2002). Un planteamiento innovador, Valdaliso (2002).

17. Archives du ministère des affaires étrangères (AMAE), Rapport d'Information. Assemblée Nationale, n° 862.

18. Richardson (1975); Ribera (1973), y Anderson (1970). González (1979 y 1981).

19. Presidencia del Gobierno (1964, 1968, 1971 y 1976). Un estudio desde la perspectiva de la política fiscal, en Canseco (1978, pp. 326-340). Un análisis en profundidad, Cuadrado Roura (1981a), Lorca et alii (1981) y Alcaide (1981). Cf. Barciela, López y Melgarejo (1998).

20. Moya (1975); Jerez (1982); entre los economistas, Muñoz (1969). Sobre la consolidación de la burguesía industrial y financiera, véase Rojo (1967) y Roldán y García Delgado (1973).

resultar idóneos para ponderar, en suma, en qué medida las estrategias empresariales se ajustaron, o no, a un tan peculiar como maleable marco institucional de la dictadura.

El escenario que proponemos para someter algunas de estas premisas a prueba es el de un espacio regional. Navarra fue un ejemplo de éxito relativo en el proceso de crecimiento y desarrollo que experimentó la economía española entre 1940 y 1975.²¹ A lo largo del franquismo, este territorio, con sus peculiaridades institucionales, pasó de ser una provincia de predominio agrario a situarse como una de las comunidades autónomas con mayor nivel de bienestar y de producto industrial por habitante. Se trata de discernir a qué tipo de factores responde ese proceso de mutación social y económica, a los del mercado o a los del Estado –entendido éste en su sentido muy amplio–, o a la combinación de ambos. El artículo arranca contrastando los resultados del programa de desarrollo fabril puesto en marcha en Navarra con los alcanzados en los polos promovidos por la Comisaría del Plan de López Rodó. Ese espejo proyecta una imagen que obliga –en los dos siguientes apartados– a indagar sobre los efectos inducidos por el plan foral de desarrollo manufacturero y el comportamiento de la iniciativa privada; sobre los impulsos procedentes de un mercado en eclosión a lo largo del corredor del valle del río Ebro y las oportunidades de negocio que atrajeron a empresarios incluso antes del desarrollismo.

El caso navarro de desarrollo económico

La promoción industrial de Navarra en el espejo del desarrollismo español

Desde los mismos años sesenta y hasta la actualidad los economistas académicos –con raras excepciones– criticaron con rotundidad los planes de desarrollo, en contraste con las visiones gubernamentales y los juicios de los tecnócratas de la Comisaría de López Rodó, interesados en presentar los grandes resultados para alabar los éxitos del régimen indicando el camino al desarrollo. Esa mirada crítica insistía en el agregado negativo de objetivos de inversión pública incumplidos, desajustes a la baja en las previsiones del plan, menor presencia de empresas privadas que la esperada, errores en la elección de las zonas a promover industrialmente y, sobre todo, los costes de una excesiva intervención del Estado sobre el mercado.²²

21. Las estimaciones sobre capitalización y crecimiento revelan que entre 1955 y 1970 Navarra se integró entre los espacios más industrializados (Uriel y Maudos, 1998). De hecho, los índices de intensidad industrial revelan que entre 1950 y 2000 Navarra registró los mejores resultados a nivel nacional (Parejo, 2001, p. 35), ratificando los observado en estudios anteriores (Banco de Bilbao, 1978 y Llopis y Fernández, 1997 y 1998). Una panorámica general en Arizkun (2001) y Garrués (2002)..

22. Tamames (1967); Canseco (1978) y Fernández (1980).

Examinando el conjunto de incentivos y los resultados del Primer Plan de Desarrollo Económico (1964-67), Manuel Jesús González (1979) destacó como rasgos más sobresalientes de la política regional: i) la complejidad burocrática para acogerse a las ayudas y poder activar la marcha de las empresas y ii) el exceso de discrecionalidad entre regiones y empresarios, vinculado al acceso privilegiado de la iniciativa privada seleccionada por el gobierno al crédito oficial. El balance resultaba mediocre, puesto que inversiones y empleo real quedaron por debajo de lo planeado, de lo que se infería que en algunos casos las empresas se habrían creado igualmente en ausencia de polos de desarrollo. Para González, sencillamente, esos proyectos no podían funcionar bien en regiones que carecían de factor trabajo especializado, de mercados o de infraestructuras adecuadas.

Los indicadores disponibles para efectuar una primera comparación entre los resultados obtenidos en los polos del Estado y el programa industrial navarro sitúan a este territorio foral en mejor posición relativa (Cuadro 1). Tanto en número de empresas efectivamente creadas como en volumen de empleo final los ratios de Navarra revelan un comportamiento que duplica, en cifras redondas, las del promedio de la acción desatada por la Comisaría de López Rodó. La inversión media por establecimiento fabril y empleado y la mano de obra por unidad productiva subraya a priori unos costes por debajo de la media de los polos, si bien homologable a los resultados de Zaragoza –en las tres variables– y Valladolid y Vigo –en términos de inversión por trabajador–. Al fin y al cabo esas cuatro experiencias pivotaron sobre el desarrollo de los derivados metálicos y la industria del automóvil –en su doble faceta de auxiliar y ensamblaje–. Con arranques en los años cincuenta, esas ramas industriales vertebrarían el desarrollo de estas regiones en las décadas finales del siglo XX.²³ El gigantismo manufacturero que promovía el consejo de ministros y el énfasis en las especializaciones en química y siderurgia requería plantas de gran escala y explicaría en parte las elevadas necesidades de capital en A Coruña, Valladolid y, sobre todo, Huelva, además de arrojar algunas dudas sobre su efectividad.

La distribución sectorial de las inversiones refrenda que la Comisaría planificadora potenció un proceso de cambio fabril basado en los bienes de capital que encajaba en la lógica de elevar el producto industrial a toda costa. En el conjunto de los polos, metal, química y materiales de construcción significaron dos tercios de lo invertido –un 34, 22 y 11 por ciento respectivamente–.²⁴ En Navarra, sin embargo, esa tendencia resultó más matizada puesto que el enorme peso alcanzado por las metálicas –un 50 por ciento de todo el capital movilizado– dejó un mayor espacio a las industrias agroalimentarias –con una trayectoria histórica

23. Germán (2001, pp. 344-349); Gómez Mendoza (1991, p. 180) y Moreno (2001, pp. 201-204). Cf. Nadal (2003).

24. Memoria (1968). Para Cuadrado Roura (1981a, pp. 563 y 581-584) cabe hablar de éxito relativo de los polos de Huelva, Burgos y Zaragoza y de fracaso en A Coruña, Vigo y Sevilla.

CUADRO 1

RESULTADOS OBTENIDOS EN LOS POLOS DE DESARROLLO DEL ESTADO Y EN EL PROGRAMA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL DE NAVARRA (1964-70)

	N.º empresas	Inversión final	Empleo creado
Sevilla	49	5.851	5.503
Huelva	31	9.732	2.562
A Coruña	20	3.462	1.299
Vigo	42	4.191	8.419
Valladolid	45	7.652	10.243
Burgos	67	5.616	6.110
Zaragoza	85	4.942	6.411
<i>Media Polos del Estado:</i>	48	5.921	5.792
<i>Polo Autónomo</i>			
Navarra	104	6.865	10.959

	Inversión por empresas	Inversión por empleo	Empleados por empresa
Sevilla	119,41	1,06	112
Huelva	313,94	3,80	83
A Coruña	173,10	2,67	65
Vigo	99,78	0,50	200
Valladolid	170,05	0,75	228
Burgos	83,81	0,92	91
Zaragoza	58,14	0,77	75
<i>Media Polos del Estado:</i>	123,30	1,02	120
Navarra	66,01	0,63	105

Fuente: González (1979, p. 339) y De la Torre (2001). Inversión en millones de pesetas.

sólida— y otros bienes de consumo.²⁵ Sólo las historias de cada polo industrial podrán matizar estas ideas generales, aunque los resultados globales de un territorio que promovió autónomamente la acción desarrollista sitúan a Navarra —el “octavo polo de desarrollo”, según la prensa local de la época— por encima del conjunto de distritos industriales impulsados bajo la tutela del gobierno.

La intervención pública foral

Tras la guerra civil, Navarra vio reconocido su peculiar régimen administrativo por el nuevo Estado, con lo que sus capacidades en materia de fomento económico siguieron dependiendo de sus competencias tributarias para regular y recaudar ingresos —fijando una presión fiscal inferior al promedio español— y asignar un gasto muy superior al disponible en las diputaciones provinciales.²⁶ En

25. De la Torre (2001). Cf. Garrués (1997) y De la Torre y García-Zúñiga (2003).

26. De la Torre y García-Zúñiga (2002, pp. 218 y 227).

otras palabras, el poder de influencia de la Diputación foral sobre la economía de la provincia radicó en una autonomía fiscal que permitía habilitar programas de obras públicas –una vieja competencia navarra y asimismo de las diputaciones provinciales– y ayudas a las empresas vía exenciones tributarias –como elemento novedoso–.

En realidad, ambas funciones no distaban de las de los planes que los gobiernos de la autarquía propusieron para el conjunto del país desde los años cuarenta, a partir de un concepto difuso de desarrollo económico que sólo se sofisticaría mediada la década de los cincuenta.²⁷ Para ese entonces, una agricultura más mecanizada y un éxodo rural creciente impulsaron a las instituciones forales a apostar por la formación profesional y “la ayuda a la industrialización”, es decir, inversión en capital humano y subvenciones y gastos fiscales para las nuevas empresas que creasen empleo y consumiesen materias primas locales.²⁸ Entre finales de 1956 y principios de 1964 poco más de 40 firmas recibieron el equivalente al 1,5 por ciento del capital fundacional como ayuda directa, además de exenciones temporales.²⁹ Magra cifra para tan elevados fines, al menos esa política fiscal sirvió de ensayo embrionario de la apuesta más ambiciosa, diseñar un plan *foral* de desarrollo económico.

La semántica planificadora y la propaganda desarrollista también llegaron a Navarra antes de 1959 y recibieron el impulso definitivo entre 1961 y 1963. Institucionalmente, la diputación venía elaborando algunas propuestas,³⁰ mientras el Consejo Económico Sindical de la provincia, en su reunión de febrero de 1962, entendía el desarrollo a través de “la solución industrial”. El diagnóstico efectuado por un grupo de ingenieros y gerentes de fábrica, agremiados en ese consejo, observaba un “éxodo constante de gente sin empleo” y estimaba que unos “40 mil habitantes activos deben ser desalojados de la agricultura y empleados en otras fuentes de producción”. Se precisaba de nuevos empresarios –que aprovecharan las oportunidades latentes en industrias metalúrgicas, auxiliares de la construcción, electrodomésticos, maquinaria electrónica y química– y de una

27. Una exposición de esa política del estado franquista, en Isard y Cumberland (1961). Cf. González (1979 y 1981); Cuadrado Roura (2002). En 1950 la Secretaría General para la Ordenación económico-social, dependiente de Presidencia del Gobierno, editaba los *Programas de necesidades de las provincias* españolas aclarando que “entendemos por Plan un ordenamiento razonado de fines coordinados y una voluntad eficaz de aplicar los medios necesarios y suficientes para una óptima realización de aquellos fines en un tiempo determinado”, y distinguiendo entre “un plan previo” y “un plan de expansión económica”.

28. De la Torre y García-Zúñiga (2003, pp. 133-134).

29. Industrias metálicas, Químicas y Papeleras recibieron el 77 por ciento de las ayudas; una inmobiliaria ligada a la Universidad del Opus Dei y un hotel se hicieron con un 7 por 100. Archivo Administrativo de Navarra (AAN), Hacienda, Cjs. 2871-2876, papeles sueltos.

30. Ya en 1957 el Consejo Foral advertía que el gasto “debe ser ampliado a otros conceptos del de la modernización de carreteras y aeropuertos”, para incluir los de formación profesional, “la ayuda a la industrialización” y servicios que “constituyan inversiones rentables” y frenen “el éxodo de trabajadores de los pueblos”. AAN, Consejo Foral, Cjs. 2092, libs. 4-7.

intervención pública local que proporcionase suelo barato, formase directores y gerentes de empresa, mejorase la cualificación técnica de los obreros y facilitase las ventajas de una futura adhesión al Mercado Común europeo. Y por encima de todo, las instituciones forales deberían resolver la carencia de recursos financieros y promover un sistema fiscal que, vía exenciones, expandiese la política industrial.³¹

Es más que probable que este plan estuviese haciéndose eco de la estrategia de uno de los empresarios más emblemáticos del franquismo, el navarro Félix Huarte.³² Convencido del reto de la industrialización e imbuido del espíritu del desarrollismo, había encargado a un equipo de economistas madrileños un informe sobre las posibilidades de desarrollo de la región³³ y se había propugnado para ocupar la vicepresidencia de la diputación. Desde ese cargo el grupo aglutinado en torno a Huarte pretendía impulsar las políticas que promoviesen el cambio económico en una Navarra muy bien relacionada con el franquismo, por más que hubiese quedado fuera de los polos de desarrollo seleccionados por la Comisaría de López Rodó.

Sólo ocho días después de convertirse Félix Huarte en la máxima autoridad foral, abril de 1964, entraba en vigor el Programa de Promoción Industrial de Navarra (PPI), con el objetivo básico de cortar los saldos demográficos negativos a través de la industrialización y con una oferta a los inversores de beneficios tributarios y subvenciones, en algunos aspectos más ventajosos incluso que los del gobierno.³⁴ Desde el punto de vista financiero se trataba de que el programa “no le cueste dinero a Navarra” al confiar que, a medio plazo, se igualasen “los

31. *Ibidem*, Cj. 2874/1. Entre los ponentes del Consejo destacan directivos y miembros del grupo empresarial liderado por Huarte y, entre otras cuestiones, apostaban por una Diputación que fundase un organismo bancario de financiación, “algo así como el Banco de Crédito Industrial”. En los primeros meses de 1964 la Dirección Foral de Hacienda emitió algunos informes para “*hacer también una especie de plan de desarrollo o medidas de fomento dentro de Navarra*”, que replicase el esquema estatal. Cj. 2876/2.

32. Paredes (1997) y Torres (2000, pp. 361-367).

33. Juan Huarte fue el encargado de impulsar el Informe. Al menos desde principios de 1962 venía trabajando un equipo de economistas coordinado por el entonces Secretario General Técnico del Ministerio de Comercio Manuel Varela Parache. Los Huarte también tenían contacto directo con López Rodó. Archivo Félix Huarte (AFH), doc. N° 547.

34. A diferencia de los polos, la Diputación carecía de competencias para expropiar terrenos para instalar fábricas y, sobre todo, quedaba marginada en el acceso al crédito oficial para financiar el plan. Para contrarrestarlo se subvencionaba el crédito bancario, mientras que el conjunto de incentivos fiscales eran superiores en Navarra (un 95% de gasto en actos jurídicos frente al mínimo estatal del 50%; un 95% del gasto fiscal en la compra de maquinaria extranjera –inexistente en el Estado– o nacional –un 95% frente al 25-75% de los polos–; las subvenciones a fondo perdido de mayor cuantía sobre las inversiones –desde un 10 % contra el 5%–; y exenciones en el impuesto de sociedades durante 15 años –ausente en los polos–). AFH, Doc. XXXI, n° 27 y AAN, Hacienda, Cj. 2876/2. Para coordinar el PPI, Huarte fichó al economista Franciso J. Saralegui, asesor de la Comisaría de López Rodó y conocedor de los planes regionales europeos, con lo que se aseguraba conocimiento y contactos en Madrid (“*teníamos allí buenos aliados y amigos*”). *Diario de Navarra*, DN, 7/2/1999.

gastos de promoción” con los “ingresos, directos e indirectos, producidos por las industrias beneficiarias”;³⁵ en otras palabras, las nuevas fábricas elevarían la recaudación para sufragar las ayudas económicas al desarrollo. Y aquí la autonomía fiscal resultará clave.

Históricamente, la fiscalidad foral que recaía sobre las empresas era sustancialmente inferior a la vigente en los territorios de régimen común, si bien con tendencia a converger con los tipos impositivos estatales.³⁶ A este cuadro tributario se añadió desde julio de 1964 la versión foral del Impuesto sobre el Tráfico de Empresas –el ITE, antecedente del IVA–, un dacio puesto en marcha “a petición del ministerio de Hacienda” y que elevaría el ingreso de la Diputación al ritmo del ciclo expansivo y sin incrementar la presión fiscal. En 1971, ese impuesto significaba ya más de un tercio de lo ingresado anualmente en las arcas forales y sólo entre cincuenta empresas liquidaban casi el 70 por ciento de esa exacción –con la fábrica de coches a la cabeza–.³⁷ El reparto interno de este gravamen indirecto beneficiaba a las grandes firmas frente a las pequeñas y medianas y fijaba un menor nivel de exacción a las industrias metálicas y la automoción que al resto de sectores fabriles.³⁸ En suma, las instituciones podían financiar el programa industrial vía gasto ordinario al mejorar lo recaudado de las empresas y arbitrar incentivos fiscales; y si con esto no bastaba, se acudía a las emisiones de deuda. Un observador circunstancial de lo que sucedía en Navarra, el embajador francés en Madrid R. de Boisseson, lo explicó con nitidez:

*“A cet effet, les autorités provinciales perçoivent les impôts. Elles sont libres d’en arrêter elles-mêmes le montant global, et d’en utiliser le surplus dans le cadre de la Navarre [...]. Les Fueros (sic) sont plus que de l’argent, [...] ils présentent en même temps un grand intérêt économique pour la province: les services techniques de la Diputación Foral ont pu ces dernières années établir eux-mêmes des plans de prévision à long terme, associés aux 1er et 2ème Plans nationaux, mais avec une certaine indépendance et des moyens proportionnellement élevés: c’est ainsi que grâce à son status d’autonomie en matière de décentralisation industrielle, La Navarre a bénéficié de l’installation de nombreuses entreprises, telles qu’AUTHI, [...] diverses sociétés américaines et jusqu’à des installations textiles émigrés de Catalogne”.*³⁹

Esa misma autonomía financiera fue utilizada para intervenir en el intenso proceso de reconversión del mundo rural. A través de un Plan de Promoción Agrícola (PPA) la Diputación subvencionó la modernización de las estructuras

35. AAN, Actas del Consejo Foral, Cj. 2091; y AFH, Doc. 954.

36. De la Torre y García-Zúñiga (2003).

37. AAN, Hacienda, Cjs. 2362, 2879 y 2883. Informes y actas del director y de la comisión de Hacienda.

38. En esa fecha ambas ramas significaban el 40 por 100 del VAB industrial navarro y sólo aportaban una cuarta parte del ITE total. Presupuestos anuales de la Diputación Foral de Navarra (varios años) y Cuentas Ejecutadas de la Diputación Foral de Navarra (varios años). AAN, Hacienda, Cj. 2880.

39. AMAE, Europe: Espagne, leg.315, Informe sobre “Franchises fiscales, économiques et administratives de la Navarre: Les Fueros” (30 de mayo de 1968).

agropecuarias al objeto de sostener el nivel de renta de los agricultores. En suma, la acción pública de la región dispuso de un margen de maniobra⁴⁰ para inyectar dinero institucional en la industria y la agricultura con la convicción de que el potencial de desarrollo estaba al alcance de la mano.

Los resultados del Programa de Promoción Industrial

Una poco explícita propuesta institucional de industrialización acabó concurrendo hacia un modelo protagonizado principalmente por ese grupo selecto de grandes firmas del Metal y del automóvil. El agregado de gastos fiscales y subvenciones a fondo perdido revela que un 6 por 100 de las empresas capturó nada menos que el 77 por ciento de las ayudas públicas de la Diputación en los seis primeros años de vigencia del PPI (Cuadro 2). Entre la factoría de coches, dos grandes fundiciones de laminación, cuatro firmas abastecedoras de la automoción, tres papeleras y dos grandes fábricas alimentarias absorbieron tres cuartas partes del programa habilitado, y de ellas Authi –ensamblaje de turismos–, Laminaciones de Lesaca y Victorio Luzuriaga S.A. –bloques de motor y culatas para automóviles– concentraron cerca de la mitad. Al fin y al cabo, se trataba de firmas de gran tamaño, generadoras relativas de empleo abundante y cualificado, consumidoras de tecnología punta y, sobre todo, capaces de vertebrar a medio plazo el tejido industrial de la región y difundir el cambio económico y social.

No hay que olvidar que tanto la política industrial como la acción planificadora de los años sesenta insistían en la crítica al minifundismo empresarial, al que

CUADRO 2

GRADO DE CONCENTRACIÓN DE LAS AYUDAS FINALES DEL PPI POR TRAMOS
Y NÚMERO DE EMPRESAS BENEFICIADAS, 1964-69
(en 000 pesetas corrientes y porcentajes)

Tramos	Total ayudas	Número empresas	% s. ayudas	% s. n.º empresas	% acumulado empresas	% acumulado ayudas
> 50.000.000	719.127	6	65,13	3,06	3,06	65,13
15-50.000.000	132.658	6	12,01	3,06	6,12	77,14
5-15.000.000	103.976	11	9,42	5,61	11,73	86,56
1-5.000.000	105.751	46	9,58	23,47	35,20	96,14
≤ 1.000.000	42.673	127	3,86	64,80	100,00	100,00
Sin Ayudas	0	54	0,00	0,00		
Total	1.104.184	196	100,00	100,00		

Fuente: Archivo del Departamento de Industria del Gobierno de Navarra (ADIGN). Expedientes de empresas acogidas al PPI, s/c-

40. De la Torre y García-Zúñiga (2003, pp. 134-135).

se atribuía insuficiencias en la consecución de economías de escala y de eficiencia productiva y exportadora, por lo que, en consecuencia, se debía favorecer la concentración de empresas y las grandes plantas.⁴¹ De ahí que, entre otras razones, los gestores públicos buscasen atraer proyectos de envergadura. Excelentes conocedores de los mercados y de la economía industrial, el propio Félix Huarte y sus colaboradores utilizaron sus redes de influencia y de contactos personales fuera de Navarra: su amistad con el marqués de Huidobro fue vital para que Nueva Montaña Quijano –a la que empresas del Grupo navarro abastecían de piecerío desde diez años atrás– se instalase en Landaben, dando lugar a Authi. Del mismo modo, a través de la constructora pudo contactar con el Consejo Nacional de la Patronal francesa para transmitir las ventajas de Navarra como destino industrial a las multinacionales que proyectasen abrir filiales en España.⁴² Y cuando esta persuasión no bastaba para asegurar la presencia de grandes empresas, se negociaba acuerdos de ayuda institucional superiores a los reglados.⁴³ En suma, las grandes firmas se hicieron con el principal del programa.

No obstante, ese 23 por 100 de los recursos públicos totales que ayudaron a fundar algo más del 90 por ciento de las empresas no deben ocupar un lugar marginal en el análisis. Esa tupida red de pequeñas y medianas fábricas y talleres no sólo garantizaron una mayor cantidad de empleo, es decir, trabajadores con renta para el consumo de una sociedad en desarrollo. En sus instalaciones se bregaban los aprendices y oficiales salidos de las Escuelas de Formación profesional, mientras una parte de ese minifundismo manufacturero se especializaba como auxiliar de las grandes empresas. La red desarrollada en torno a la industria del automóvil simboliza esos procesos.⁴⁴

41. Estapé (1964); Oller (1980); más recientemente, Buesa y Pires (2003). A esos negocios de tipo familiar se atribuía, además, una mala gestión, asfixia financiera y debilidad estructural para afrontar los retos del crecimiento. Aunque el decreto ministerial para apoyar las fusiones es de 1960, la Diputación navarra no dictó medidas para declarar empresas de interés regional hasta 1970. AAN, Legislación, Cj. 2364/1 y Hacienda, Cj. 2882/2.

42. La estrategia de crear un distrito automovilístico parece clara por los intentos de Huarte para que la fábrica de neumáticos Michelin se instalase en Pamplona y no en Vitoria. También el siderúrgico Luzuriaga y el navarro se conocían de antiguo, del mismo modo que sus contactos en Inglaterra fueron utilizados con el mismo objetivo: atraer inversores. AFH, Docs. 938, 947, 950, 952 y 957.

43. Que es lo que se hizo al menos con Authi –antes de cerrar el acuerdo se fijó “*ya la promesa de todos los beneficios posibles del PPI en su grado máximo y extraordinario*”, la cesión de suelo y un aval de la diputación para solicitar créditos que financiasen el arranque de la empresa– y con Luzuriaga –cuyos beneficios fiscales, según el director de Hacienda, “*fueron excesivos*”, además de comprometerse con la expansión de la factoría de Pasajes–. Archivo Departamento de Industria del Gobierno de Navarra (ADIGN), Exps. 27/64 y 169/65. AAN, Hacienda, Cj. 2876/3. Es lo que explica que, en un informe interno de la Dirección de Industria en 1970, se indicase que el beneficio concedido a cada empresa equivalía a “*entre el 4 y el 15 por ciento*” de las inversiones finales, si bien “*en algún caso aislado*” habían sido “*del 20%*”. AFH, Doc. XXXI, n° 25.

44. Una historia económica del sector en De la Torre (2002). El resto de ese minifundismo actuaba en las ramas alimentaria, textil y calzado. Ardaiz (1981, I).

En su distribución sectorial, la oferta de ayudas públicas canalizó unas demandas que orientaban con claridad el proceso industrial hacia las ramas de bienes de consumo duradero (turismos y electrodomésticos) y de bienes de equipo (metal y papel), con un peso todavía elevado de las alimentarias como reflejo de una trayectoria procedente de un pasado más lejano y estimulada ahora por los cambios en las pautas de consumo y la urbanización. De hecho, metálicas y automoción percibieron el 70 por ciento del gasto en promoción fabril, en una apuesta institucional y de los inversores privados de largo recorrido (Cuadro 3). Unas factorías de elevado capital intensivo y fuertemente sometidas al ciclo económico maduraron sus fundamentos en pleno desarrollismo.

Y es que esos proyectos empresariales precisaban de tiempo para fructificar. Los datos sobre inversión y empleo planeados y efectivamente alcanzados de un centenar de empresas –para las que disponemos de información completa y entre las que figuran las grandes firmas acogidas al PPI– muestran cómo las desviaciones más poderosas se concentran en las ramas productivas que requerían plantas de gran escala, elevada capitalización y trabajo abundante y cualificado. Baste señalar que la fábrica de coches multiplicó por siete las inversiones diseñadas en su fundación y los 700 obreros pronto superaron el millar.⁴⁵ En resumidas cuentas, la estrategia que combinaba Metal y Automoción movilizó la mitad del capital de las firmas que actuaron bajo el paraguas del plan de desarrollo foral y un

CUADRO 3
BALANCE DEL GASTO PÚBLICO EN EL PPI, 1964-69
(en 000 pesetas corrientes)

Sector	A	B	% A	% B	(B - A)	% (B - A)
Alimenticias	181.763	80.564	14,93	7,30	-101.199	44,32
Textil	18.452	16.998	1,52	1,54	-1.454	92,12
Calzado	15.985	15.370	1,31	1,39	-615	96,16
Cerámica	56.711	26.764	4,66	2,42	-29.947	47,19
Madera	14.510	11.599	1,19	1,05	-2.911	79,94
Metálicas	552.048	597.351	45,35	54,10	45.303	108,21
Automóvil	203.752	182.955	16,74	16,57	-20.797	89,79
Papel	140.114	139.925	11,51	12,67	-188	99,86
Química	25.484	24.159	2,09	2,19	-1.325	94,80
Canteras y mineras	8.579	8.499	0,70	0,77	-80	99,07
Total	1.217.399	1.104.184	100,00	100,00	-113.215	90,70

A: ayudas fiscales y subvenciones aprobadas por acuerdos de inclusión en el PIB; B: ayudas fiscales y subvenciones efectivas y liquidadas.

Fuente: ADIGB, expedientes del PPI, varias carpetas.

45. Los 200 millones para la planta de ensamblaje y taller de pintura contemplados en enero de 1966 se convirtieron en 1.400 millones en 1970. ADIGN, Exp. 65/179.

40 por cien del empleo. Mientras, la trayectoria del resto de sectores se ajustaba a los ritmos de una expansión general.

Llegados a este punto, el crecimiento económico de la región arroja un balance muy positivo durante la vigencia del PPI. La producción industrial creció con mayor ímpetu que en el conjunto de España, en tanto que la tasa de creación de empleo en el sector más que duplicó la cifra española.⁴⁶ Desconocemos si la economía navarra se hubiese desarrollado con igual intensidad en ausencia del programa foral, aunque su eficacia en términos de resultados resiste bien la comparación con los polos del Estado. Las fuerzas del mercado contaron con un apoyo institucional que, al menos, ordenó y canalizó un proceso que había arrancado antes de 1964. El sistema de incentivos públicos a la inversión fabril y las ventajas tributarias coadyuvaron en un contexto expansivo. La opción navarra pasó por subvencionar no sólo a grandes y medianos proyectos, sino también a los modestos (un millón de pesetas de inversión y diez empleos).

Quizás la diferencia respecto a los polos pudo radicar en el factor empresarial. Como en casi todas partes, surgían oportunidades de negocio que alimentaban la espiral de incrementar el tamaño de las fábricas y talleres, adquirir mejor tecnología, aprovechar la oferta elástica de trabajo, elevar la tasa de inversión y satisfacer un tirón de la demanda tras lustros de atonía. Un buen indicador de la existencia previa de un grupo de empresarios dispuestos a acometer esos retos es observar cuánto de nuevo y de viejo encerraban sus propuestas al gestor público (véase Anexo, Cuadro I). Paralelo al impulso de alumbrar empresas corrió el de ampliar actividades ya existentes. Nada menos que la mitad de las propuestas acogidas al PPI y el 40 por 100 del empleo fueron negocios recrecidos y redimensionados al calor del apoyo foral. De lo cual se deduce, en primer lugar, que el mercado iba por delante de la regulación institucional y, en segundo término, que el embrión del modelo que combinaba industrias metálicas y automóvil había sido fecundado en el decenio anterior al PPI. La intervención pública lo reforzaba, pero sólo un buen conocimiento del mercado puede explicar la racionalidad de esa apuesta.

El mercado y los empresarios

En la coyuntura precisa del crecimiento industrial de los años cincuenta y su aceleración desarrollista en los sesenta, Navarra –un territorio pequeño y de escasa demografía– pudo beneficiarse de excelentes rentas derivadas de su inserción espacial en uno de los ejes principales del desarrollo económico peninsular del último tercio del siglo XX:⁴⁷ la conexión entre el Cantábrico y

46. Alcaide y Cuadrado (1988, pp. 22 y 23).

47. Uriel y Maudos (1998, pp. 21-26). Cf. Ardaiz (1981), Precedo (1986) y Ferrer (1986).

el Mediterráneo, entre los dos núcleos históricos de la industrialización española –Vizcaya/Guipúzcoa y la provincia de Barcelona– y un potente centro emergente a través del valle medio del Ebro (además de una de las puertas de salida hacia Europa). Ese corredor industrial Bilbao-San Sebastián-Mondragón con Miranda-Vitoria-Alsasua-Irún-Pamplona hacia Tudela-Zaragoza estaba relativamente bien comunicado entre sí y con Cataluña⁴⁸. Concurrían territorios ya desarrollados –y que comenzaban a experimentar problemas de sobresaturación fabril–, y espacios emergentes con suelo industrial abundante y barato,⁴⁹ una mano de obra cualificada y todavía a buen precio y con una renta disponible superior a la media española. Además, cambios demográficos y sociales, crecimiento de las ciudades y nuevas pautas de gasto familiar fueron el caldo de cultivo para iniciativas proveedoras de nuevos bienes y servicios.⁵⁰ Los estudios de mercado revelaban una posición geográfica idónea para el surgir de nuevas oportunidades de negocio y un consumo latente.

Formación de capital y tamaño de las empresas

Una primera senda para explorar esa concurrencia de factores favorables al desarrollo es comparar el nivel relativo de inversiones en forma de asociaciones de capital en Navarra respecto al agregado de España y el de las provincias del norte peninsular seleccionadas como zonas de promoción industrial por el Estado o por las instituciones locales –caso de Alava–. El resultado revela que los dos territorios forales atrajeron históricamente capitales muy por encima de la media nacional⁵¹ y más aún respecto a las provincias con apoyo de la Comisaría del Plan de Desarrollo. Sólo los núcleos fabriles de Valladolid y Zaragoza reflejan una trayectoria positiva y sostenida antes de 1964, si bien el crecimiento más poderoso coincide en todas ellas durante los años del Primer Plan de Desarrollo.⁵² Tras unos niveles notables incluso en los años cuarenta –oportunidades fronterizas ligadas al contrabando y al estraperlo–, la posición de Alava se aceleró ya en los

48. Fernández Cuesta y Fernández Prieto (1999, pp. 48 y ss.). Nadal (2003).

49. A mediados de los años sesenta los precios del suelo industrial de Navarra (259 pts/m²) eran más bajos que los de Burgos, Alava (ambos a 300 pts) y Logroño (500 pts) y, por supuesto, resultaban muy atractivos para inversores de Guipúzcoa (2.000 pts/m²) y Vizcaya (5.000). CESN (1968).

50. El ejemplo simbiótico es el de Pamplona, cuya población pasó de 64 mil habitantes en 1930 a 195 mil en 1970, en que ya concentraba al 32 por 100 de los navarros (Ardaiz, 1980, p. 1, 204). Viviendas e infraestructuras urbanas en el principal centro industrial de la región impulsarán las inversiones públicas y privadas.

51. Hecho ya advertido por Cabrera y Carnero (1997).

52. El despegue de Valladolid en 1950-54 coincide con la creación de Fasa-Renault, del mismo modo que las cifras de Pontevedra deben estar ligadas al lanzamiento de Citroën en Vigo. Mientras Burgos supo aprovechar el tirón del desarrollo, no parece suceder lo mismo en el caso de A Coruña. Cf. *Información Comercial Española*, enero de 1964 y septiembre de 1965.

CUADRO 4

CAPITAL NOMINAL ASOCIADO A LA CREACIÓN DE SOCIEDADES MERCANTILES EN LAS PROVINCIAS SEPTENTRIONALES CON PROGRAMA DE DESARROLLO, POR QUINQUENIOS, POR 10.000 HABITANTES Y EN NÚMEROS ÍNDICE (1940-69)

	ESPAÑA	Valladolid	Zaragoza	Pontevedra	Burgos	Coruña	Navarra	Álava
1940-44	100,00	36,4	76,1	62,5	15,7	39,3	182,5	151,4
1945-49	100,00	47,7	76,4	26,1	37,1	24,3	102,2	93,2
1950-54	100,00	72,6	65,2	36,5	56,8	20,2	127,5	269,8
1955-59	100,00	76,3	60,2	52,1	36,4	15,8	212,6	429,1
1960-64	100,00	80,5	68,7	48,1	30,8	35,7	309,2	228,9
1965-69	100,00	116,5	97,5	82,9	109,3	52,1	259,1	269,7

Fuente: *Anuarios de los Registros y del Notariado*, vols. 1940 a 1969; y *Anuarios INE*.

primeros cincuenta, mientras Navarra no le fue a la zaga, colocándose en cabeza en la década siguiente.

Un vaciado sistemático y completo del Registro Mercantil de Navarra nos ha permitido construir un indicador sintético de la formación de capital en la región que compila (1) el capital nominal al fundar la empresa; (2) los desembolsos reales de cada sociedad a lo largo del tiempo; (3) las ampliaciones de capital de nuevas y viejas firmas en términos nominales y (4) la proporción liberada en ese momento; (5) las liberaciones postreras, y (6) las emisiones de obligaciones y los préstamos concedidos por el Banco de Crédito Industrial y algunas otras entidades bancarias en la ampliación de los negocios. De este modo, se capta con mejor precisión los ciclos y la dimensión de los recursos disponibles (Cuadro 5).⁵³ Además, es una fuente excelente para reconstruir las estrategias empresariales, los grupos y los individuos que impulsaron el proceso de desarrollo. Muy sumariamente, cabe señalar unos resultados que describen con mayor exactitud los ciclos de inversión y, sobre todo, que el capital en circulación desbordaba con creces a los desembolsos iniciales del acto de puesta en marcha de las empresas.

El recorrido cronológico del Gráfico describe tres etapas: 1940-1950 (una posguerra marcada por la estabilidad y bastante activa desde la lógica societaria en su tramo final por las liberaciones de capital de negocios creados con anterioridad); 1951-1960 (el primer escalón en el proceso de industrialización con el fre-

53. Desde el clásico de Jiménez Araya (1974), los usos del Registro Mercantil como indicador parcial de la historia económica han alumbrado un marco de referencia básico y metodológico para detectar ciclos y analizar grupos y estrategias de inversores y sectores productivos. Sin embargo, ni la etapa franquista apenas se ha explorado con la intensidad de otras precedentes ni ha sido habitual un vaciado completo de la fuente. Cf. Valdaliso (1988), Tafunell (1989 y 1996), Cabrera y Carnero (1997), Garrués, Hernández y Rodríguez (1997 y 2003), Nicolás (1983). Un ejercicio muy general para el primer franquismo, en Torres (2003). Una primera aproximación al caso de Navarra, véase Garrués (2002).

CUADRO 5
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL EN NAVARRA A TRAVÉS DEL REGISTRO
DE SOCIEDADES MERCANTILES, 1940-69

Movimientos		000 pts. 1959	Porcentaje	% E
A) Capital Nominal	1. Fundacional	7.379.807	40,9	
	2. Ampliaciones Nominales	10.673.519	59,1	
	Total A	18.053.326	100,0	
B) Capital Desembolsado	3. Desembolso Inicial	5.151.279	37,7	26,0
	4. Idem. Ampliaciones	8.505.819	62,3	43,0
	Total B	13.657.098	100,0	
C) Capital Liberado	5. Liberaciones ex post	2.673.803		13,5
D) Otras formas	6. Crédito Oficial y Emisión de Obligaciones	3.458.971		17,5
E) Total en circulación		19.789.872		100,0

Fuente: Registro Mercantil de Navarra, libros 40 a 220.

nazo coyuntural del Plan de estabilización); y 1961-1969 (segundo escalón que refrenda y expande las fuerzas del desarrollo).

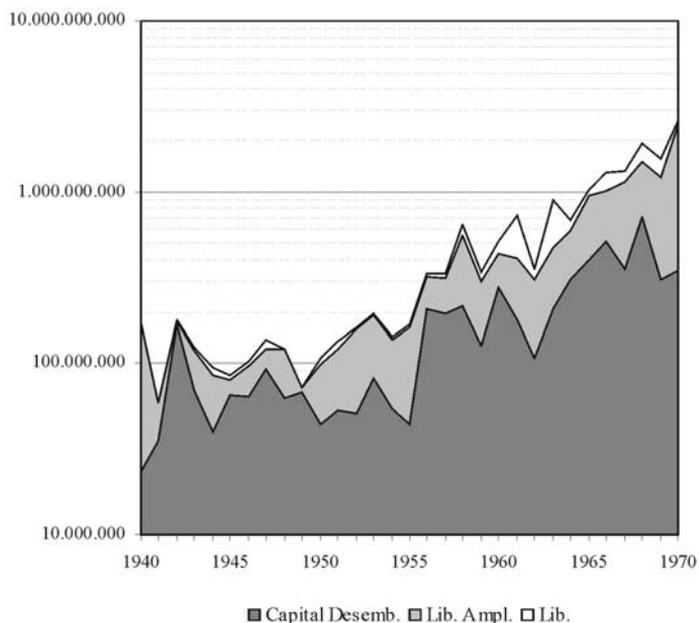
La variable capital nominal⁵⁴ encierra la utilidad de determinar algunos aspectos relevantes del tipo de empresas y negocios emergentes en el mercado navarro. Así, el tamaño financiero de las sociedades registradas revela un entramado de varios centenares de pequeñas unidades de producción de bienes y servicios, en el que las grandes empresas intensivas en capital fueron la excepción. Sólo un diez por ciento de las firmas concentraba dos tercios del capital fundacional y, a la inversa, el tercio restante se dispersaba en un abigarrado minifundismo empresarial que reunía nada menos que al noventa por ciento de las asociaciones de negocios. En suma, el universo mercantil y fabril descansó en el recurso a cantidades muy modestas de capital, espejo pálido de pequeños negocios de origen familiar hacia los que se canalizó excedentes de ahorro y renta⁵⁵ en un territorio de menor presión fiscal relativa. Empresas de mediana y pequeña dimensión, imbuidas de las prácticas inherentes al capitalismo familiar, ocuparon una parte no despreciable del mercado generando empleo y valor, y adoptando con mayor flexibilidad la tecnología precisa a sus exigencias productivas.⁵⁶ Mientras, las escasas grandes empresas intensificarían esos procesos inherentes a la lógica de producir y distribuir en masa.

54. Al fin y al cabo, los recursos fijados en el acto fundacional preveían de alguna manera la escala a alcanzar, atendiendo a la naturaleza del negocio y a las exigencias organizativas de la producción, la tecnología y el trabajo. Jiménez Araya (1974, p. 55).

55. Desde finales del siglo XIX, el espacio vasconavarro ha presentado una tasa de ahorro netamente superior a la del conjunto español. Tedde (1974) y García Ruiz (2001). Para la etapa desarrollista, Cuadrado Roura (1981b, pp. 687-701).

56. Valdaliso y López (2000, pp. 271.272).

GRÁFICO 1
INVERSIONES EFECTIVAS DE LAS SOCIEDADES NAVARRAS, 1940-70
 (escala semilogarítmica)



Fuente: Series elaboradas a partir del RMN, 1940-1969.

CUADRO 6
TAMAÑO FINANCIERO DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES
SEGÚN CAPITAL NOMINAL, NAVARRA, 1940-69
 (en 000 pesetas constantes)

Tramos (millones)	A) Empresas	B) Capital nominal	% A	% s. n.º empresas	% acumulado (A)	% acumulado (B)
> 500	1	739.216	0,1	10,0	0,1	10,0
100-500	5	967.822	0,4	13,1	0,4	23,1
50-100	12	761.818	0,8	10,3	1,3	33,5
10-50	119	2.304.695	8,3	31,2	9,6	64,7
2,5-10	368	1.840.466	25,8	24,9	35,4	89,6
1-2,5	308	502.347	21,6	6,8	56,9	96,4
0,25-1	402	236.417	28,1	3,2	85,1	99,6
0,25	212	27.028	14,8	0,3	100,0	100,0
Total	1.427	7.379.808	100,00	100,00		

Fuente: Ibid.

Inversores foráneos, capitalismo familiar y oportunidades de negocio

Las expectativas creadas desde principios de los años cuarenta suscitaron el interés de capitalistas autóctonos y foráneos, acelerándose en los cincuenta. La literatura de la época acuñó el tópico de la escasez de industriales navarros, con la excepción notable de los Huarte, y atribuyó el éxito del desarrollo a la entrada de capitales del País Vasco y Cataluña.⁵⁷ Sin embargo, esta hipótesis sale debilitada al contrastarla con las cifras reconstruidas de formación bruta del *stock* de capital en la región. Atendiendo al origen geográfico de los accionistas y al capital nominal fijado en el acto jurídico de creación de la empresa, sobresalen dos hechos: mayoritariamente la inversión fue promovida de modo endógeno –tres cuartas partes de los inversores eran naturales y/o domiciliados en Navarra–,⁵⁸ y la internacionalización de los capitales fue un fenómeno que sólo irrumpe en la etapa desarrollista.⁵⁹

Hasta entonces guipuzcoanos, barceloneses y madrileños aportaron el principal flujo externo de recursos dinerarios⁶⁰. Al tratarse de una región periférica, el caso navarro arroja algunas peculiaridades que pueden resultar útiles para explicar la dinámica económica en la escala regional e intrarregional. De hecho, si el agregado de capital procedente de Navarra, Vascongadas, Cataluña y Madrid significó entre el 80 y el 95 por ciento de la inversión total, con altibajos a lo largo del período, seguir la pista a esos flujos de capital precisará mejor los contornos de esos mercados, la dinámica de desarrollo y algunas estrategias empresariales.

Navarra configuró un entorno favorable a todo tipo de negocios en el que cabe distinguir recorridos no siempre coincidentes para las respectivas burguesías regionales. Junto a la oportunidad manufacturera, el sector servicios –y en particular la especulación inmobiliaria– alentó el auge inversor. Eso sí, mientras navarros y catalanes compartieron en casi idéntica proporción esa cartera

57. Doria y Gortari (1967), CESN (1970), AIN (1973: t.3, 114); y Ardaiz (1980, p. 429). Tal idea sigue circulando en trabajos más recientes. Sanz Magallón (1999, p. 186) y Arizkun (2001).

58. Las dificultades inherentes a la clasificación geográfica se han tratado de resolver atendiendo a lo indicado en los registros al diferenciar naturaleza de origen y/o domicilio de cada inversor en el momento de crear la sociedad; asimismo, en la identificación de los antropónimos, el recurso a algunos padrones municipales y de censos de actividades industriales han permitido reducir el margen de error.

59. Algo lógico en la escala provincial dada la legislación sobre entrada de capitales hasta 1959 y, más aún, por su elevado grado de concentración en torno a Madrid y Cataluña desde entonces. Muñoz, Roldán y Serrano (1978, pp. 131 y ss.), Tascón (2003) y Martínez Ruiz (2003). Las estimaciones que realizó el AIN (1973) daban un mayor peso al capital foráneo, en particular al de origen vasco y al extranjero, probablemente porque la fuente utilizada era de carácter indirecto, las compras en forma de capital fijo, maquinaria y tecnología.

60. Sobre el conjunto vasco, el capital con origen en Guipúzcoa resultó mayoritario en los tres decenios (75% en el de 1940, 83% en los cincuenta y el 80% en los sesenta); mientras el domiciliado en Barcelona alcanzó como promedio el 98 % del procedente de Cataluña.

CUADRO 7
ORIGEN GEOGRÁFICO DEL CAPITAL NOMINAL INVERTIDO EN NAVARRA, 1940-69
 (en 000 pesetas constantes de 1959 y porcentajes)

	1940-49	1950-59	1960-69	1940-69
Navarra	510.745	847.664	2.303.675	3.662.084
País Vasco	71.861	85.054	181.133	338.049
Cataluña	33.317	72.911	162.206	268.433
Madrid	30.683	48.170	268.327	347.181
Resto España	28.391	39.473	79.683	147.547
Extranjero	2.243	2.406	269.393	274.042
Total	677.240	1.095.679	3.264.417	5.037.336

	1940-49	1950-59	1960-69	1940-69
Navarra	75,4	77,4	70,6	72,7
País Vasco	10,6	7,8	5,5	6,7
Cataluña	4,9	6,7	5,0	5,3
Madrid	4,5	4,4	8,2	6,9
Resto España	4,2	3,6	2,4	2,9
Extranjero	0,3	0,2	8,3	5,4
Total	100,00	100,0	100,0	100,0

Fuente: Registro Mercantil de Navarra, libros 40-220.

de negocios, los inversores vascos dieron un valor prioritario a la creación de empresas fabriles y diversificaron hacia el transporte en el terciario. La cultura empresarial de la que procedían y los factores de localización explican que guipuzcoanos y vizcaínos concentrasen sus activos en la rama metálica –fundiciones, troquelaría, tornillería y máquina-herramienta, sobre todo– y en la alimentaria –conservas, harineras, bodegas, cárnicas y lácteos–.

Mientras, los catalanes combinaban expresiones de su pasado y presente fabril: fábricas textiles y especial énfasis en los bienes de consumo duradero –televisores y auxiliares del automóvil–. Estas estructuras de los negocios, sin embargo, representan un significado más cualitativo. Junto a recursos dinerarios, se estaba transfiriendo sistemas de gestión y gerencia, difundiendo tecnología y ocupando mercados;⁶¹ factores, en suma, claves para el desarrollo capitalista. En el mismo sentido se inscribe la entrada de capital extranjero en

61. De algún modo el referente guipuzcoano afectó a una ordenación de las factorías que combinaba las unidades de producción de pequeño y mediano tamaño, esa simbiosis entre el taller y la fábrica. Con una visión etnicista, el Consejo Económico Sindical de 1962 no dudaba: *“espiritual y étnicamente se viene suponiendo que los navarros somos exactamente iguales que guipuzcoanos y vizcaínos”*, por lo que era preciso que *“los navarros vean la necesidad y cojan a la industrialización la misma afición que Guipúzcoa y Vizcaya”*. AAN, Hacienda, Cj. 2874/1.

CUADRO 8
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL (A) E INTRASECTORIAL (B) DEL CAPITAL INVERTIDO
POR NAVARROS, VASCOS Y CATALANES, 1940-69
(en porcentajes)

		A			B		
		Navarra	País Vasco	Cataluña	Navarra	País Vasco	Cataluña
a) <i>Servicios</i>	Transporte	3,1	5,7	1,9	7,1	30,0	4,4
	Comercio	5,1	1,9	2,4	11,4	9,9	5,7
	Banca y financieras	4,1	0,4	3,7	9,1	1,9	8,5
	Otros servicios	0,5	0,3	0,4	1,0	1,3	0,8
	Construcción	31,8	10,9	34,6	71,4	56,8	80,5
	Subtotal	44,6	19,1	42,9	100,0	100,0	100,0
b) <i>Industria</i>	Alimentarias	16,3	19,8	5,9	29,4	24,5	10,4
	Textil	3,3	0,8	13,3	5,9	1,0	23,3
	Calzado	2,2	1,1	0,0	3,9	1,3	0,0
	Cerámica	4,2	6,4	0,3	7,6	7,9	0,6
	Madera	5,1	4,7	0,3	9,2	5,8	0,5
	Industrias Varias	0,2	0,1	0,1	0,4	0,1	0,1
	Minería	1,0	3,8	2,5	1,9	4,8	4,4
	Electricidad	0,3	6,0	0,0	0,5	7,5	0,0
	Metálicas	3,8	11,3	4,2	6,9	13,9	7,4
	Máquina Herramienta	2,6	12,5	2,4	4,6	15,5	4,2
	Electrodomésticos	2,7	4,3	12,9	4,8	5,3	22,6
	Automoción	8,3	5,4	10,5	15,0	6,6	18,3
	(Σ Metal)	17,4	33,4	30,0	31,4	41,3	52,6
	Papel	2,9	1,3	0,4	5,3	1,6	0,7
	Química	2,5	3,4	4,3	4,4	4,2	7,6
	Subtotal	55,4	80,9	57,1	100,0	100,0	100,0
Total		100,0	100,0	100,0			

Fuente: Registro Mercantil de Navarra, libros 40-220. Elaboración propia.

la automoción y la química⁶² y la presencia del INI en Navarra desde 1960.⁶³

En cualquier caso, en la fase de arranque de cada 100 pesetas colocadas en distintas formas de sociedad 73 estuvieron en manos nativas, prueba irrefutable de que los empresarios autóctonos protagonizaron el desarrollo económico navarro a lo largo del franquismo. Que nada menos que un 45 por ciento del *stock* de capital fundacional de empresas fuese dirigido al sector terciario revela que el

62. Más en concreto, en el decenio de los años sesenta, el capital exterior procedía de Estados Unidos y Cánada (un 61 %, metálicas –Reynolds–, componentes del automóvil –Norton– y maquinaria agrícola –Massey Ferguson–) y Europa (33 %, suizos, franceses y alemanes en agroalimentaria y química, suecos en Papel). El capital inglés de British Leyland no llegaría a la fábrica de coches hasta 1970.

63. Potasas de Navarra S.A. fue la gran empresa estatal ubicada en la región y la que explica que el volumen invertido por sociedades radicadas en Madrid se multiplicase por 5,5 veces respecto a la década anterior. RGM, lib. HJ. Comín y Martín Aceña (1990).

crecimiento no sólo descansó en las oportunidades industriales –con más de la mitad de los recursos movilizados–; el ruido y humo de las fábricas no debe ocultar que las constructoras concitaron un tercio de las expectativas de rentabilidad, dando respuesta al cambio demográfico y generando un empleo numeroso y de baja calidad.⁶⁴

El sector fabril siguió confiando en un segmento tradicional y asentado sobre las ventajas comparativas de la región –la industria agroalimentaria– y la irrupción poderosa de los transformados metálicos –buscando en el tramo final crear un distrito ligado al ensamblaje de turismos–. Ambos sumaron dos tercios de la inversión prevista en manufacturas. El otro tercio se diseminó en todo tipo de industrias conectadas a los recursos naturales disponibles *in situ* –madera y sus derivados y materiales de construcción– o a las necesidades básicas de consumo –textiles y calzado–. Esa diversidad de apuestas de inversión es el primer rasgo que apunta a la afluencia de rentistas y ahorradores en la promoción de negocios, en suma de un capitalismo familiar, de pequeñas y medianas firmas, propio de la fase inicial del desarrollo económico en que estaba la región a mediados del siglo XX.

No obstante, esa dispersión no resultó incompatible con la actuación de una élite de grupos empresariales ligados por lazos familiares. En lo que se refiere a los capitales promovidos por emprendedores locales que superasen el millón de pesetas (descontado el efecto precios), la imagen es rotunda: un grupo de seis familias concentraban en sus manos un quinto del capital empleado en el arranque de diversos negocios a lo largo del franquismo; entre menos de cincuenta apellidos movieron el 45 por ciento de todo el volumen de inversión prevista y otros 370 cubrían hasta el 74 por 100, mientras en unos siete mil navarros se diseminaba el cuarto restante (Anexo, Cuadro III)). No es sencillo tampoco sintetizar la cartera de negocios de esos grupos que protagonizaron una parte sustantiva del proceso de desarrollo con el objeto de caracterizar con mayor detalle a esa burguesía local que se movía entre la inercia de un pasado agrario y el cambio de un presente orientado a las manufacturas y los servicios. En cualquier caso, su clasificación –atendiendo a la actividad económica principal a la que dedicaron sus excedentes de capital– sólo podía replicar la estructura global de las oportunidades de beneficio.

Atendiendo a la actividad principal, en primer lugar sobresale un grupo de los constructores dedicados en exclusiva al negocio inmobiliario en general desde 1940 y con un volumen de inversión inicial no muy disímil a los del metal. Estos, en su mayoría, fueron empresarios de nuevo cuño, irrumpiendo a mediados de los años 50 y orientados a la producción de bienes de consumo duradero, integrando

64. En 1960 la construcción empleaba al 26 por 100 de los asalariados industriales, cifra relativa que ascendió por el mayor crecimiento de las manufacturas –al 24 por 100 en 1964 y al 22 por 100 en 1967–. Cámara de Comercio (1970).

desde la fundición y los insumos metálicos a la máquina-herramienta, los electrodomésticos⁶⁵ (cocinas, lavadoras, frigoríficos y estufas) y los accesorios del automóvil. Entre los que se dedicaban a la transformación de alimentos también se aupaban a las primeras posiciones empresarios de primera generación, si bien entre los conserveros permanecían las sagas creadas entre finales del siglo Diecinueve y principios del Veinte. En cualquier caso, todos los industriales diversificaron el activo hacia otras manufacturas y, sobre todo, a valores más especulativos –inmobiliaria y finanzas–.

El caso más singular lo configuran esos dos grupos familiares reunidos bajo la etiqueta de Industrias Metálicas e Inmobiliaria. No sólo por la cuantía del capital movilizado en el arranque de sus respectivas aventuras empresariales, sino, sobre todo, como síntesis de una estrategia de creación de valor, tecnología y empleo a partir de una acumulación originaria de capital en el negocio inmobiliario para drenar excedentes en el tejido fabril más dinámico de esa etapa de desarrollo: derivados del metal para ensamblar maquinaria industrial, turismos y camiones. Se trataba de los Huarte y de los Malumbres, es decir, los núcleos

CUADRO 9
INVERSIONES DE LOS PRINCIPALES GRUPOS FAMILIARES DE LA REGIÓN
SOBRE CAPITAL FUNDACIONAL, 1940-69
(000 pesetas de 1959)

	A	B	% B	B/A
Inmobiliaria	13	443.633	26,8	34.126
Industrias Metálicas	13	421.690	25,5	32.438
Automoción	6	216.321	13,1	36.054
Electrodomésticos	3	150.990	9,1	50.330
Metal	4	54.377	3,3	13.594
Industria metal/Inmobiliaria	2	289.860	17,5	144.930
Industria Alimentaria	7	315.449	19,0	45.064
Industria de la Madera	3	48.278	2,9	16.093
Industria Textil	2	46.056	2,8	23.028
Industria Papelera	2	35.688	2,2	17.844
Industria Calzado	1	22.958	1,4	22.958
Servicio de Transporte	1	19.345	1,2	19.345
Comercio y Distribución	1	13.283	0,8	13.283
Total	45	1.656.240	100,0	36.805

Fuente: *Ibidem*. A: Número de familias y/o individuos. B: Capital fundacional de las empresas del grupo y/o inversor.

65. Se trata de grandes fábricas de línea blanca muy conocidas en el mercado español de los años sesenta: Superser (de los Orbaiceta) y Agni (en la que participa un grupo familiar dedicado a los curtidos y a los transformados alimentarios desde antes de la guerra civil, los Ruiz de Alda).

familiares surgidos de la alianza de dos socios para dedicarse desde mediados de los años veinte a la construcción y transitar hacia los derivados metálicos más complejos desde la década de los cincuenta. Una y otra cartera de negocios encierran el camino del cemento al automóvil.⁶⁶

La trayectoria de IMENASA –la empresa industrial por excelencia del Grupo Huarte– sintetiza algunos elementos que pueden ayudar a explicar no sólo algunos rasgos de la industrialización navarra, sino también la del conjunto del país desde los años cincuenta a los primeros setenta. Creada antes de la guerra civil como un taller auxiliar de la constructora, la carpintería metálica evolucionó hacia la manufactura de pequeñas hormigoneras y de plumas de elevación para dar el salto de tecnificación a partir de 1953, bajo el fuerte tirón de la oferta de obras públicas y privadas. Se creó una gran fábrica en Pamplona especializada en grúas de construcción, direcciones de automóvil y laminados en frío. Para asegurar una senda de innovación tecnológica eficaz, la estrategia en esa década fue comprar las licencias europeas y norteamericanas necesarias para el proceso de producción y segmentar las áreas de negocio en empresas industriales separadas. Era una vía muy solvente para sortear los obstáculos a la entrada de capital extranjero antes de 1960. De este modo se estuvo en condiciones de asociarse con los licenciarios a lo largo de los años sesenta, con el grupo Liebherr para las grúas y el estadounidense Thomson para las direcciones de coches y camiones y crear grandes firmas que actuaban en el reservado mercado español, pero que ya competían con cierto éxito en el exterior. Y el método por excelencia fue el de ensayo y error; es decir, de algunos fracasos industriales (como fabricar motocicletas) emergió una industria de precisión puntera en el sector del automóvil.⁶⁷ Además, el patriarca y presidente del Grupo se encargó de que sus hijos varones recibiesen una formación alta, mientras otros familiares bregados en la industria e instruidos en las ingenierías se integraban en la red de empresas.⁶⁸ Es probable que, a menor escala, otros emprendedores emularon el ejemplo de los Huarte, contribuyendo al proceso de difusión industrial en ese territorio. Sólo la suma de historias podrá dilucidar esta hipótesis.

66. De menor cuantía, el grupo Malumbres replicó la estrategia de su fiel amigo Félix Huarte; éste repartía un 60 por ciento del capital en la inmobiliaria y finanzas y un 40 por ciento en el negocio industrial. Un análisis detallado del grupo empresarial, en De la Torre (2002).

67. Este análisis de la estrategia flexible del grupo se basa en el testimonio escrito de Juan Huarte, economista de formación y consejero delegado de Imenasa en esa época. También se aliaron con otros grupos españoles, como Altos Hornos de Vizcaya y Basconia, para desarrollar los perfiles laminados en frío y sus derivados. Huarte (1999, pp. 146-149).

68. El primogénito se cualificó en los talleres y en la constructora, mientras que Juan y Felipe estudiaron Economía e Ingeniería Industrial, respectivamente. La única hija se casó con el ingeniero industrial Javier Vidal. Paredes (1997).

Entre el Estado y el mercado, un debate abierto

Por más que Navarra hubiese quedado fuera del esquema gubernamental de polos y polígonos industriales –al igual que tres cuartas partes del país–, la filosofía e instrumentos activados por la Diputación foral fueron casi idénticos a los arbitrados por la Comisaría de López Rodó. Por tanto, el andamiaje planificador y sus resultados en este territorio no deben ser interpretados como una excepción, sino –al contrario– como un ejemplo de éxito relativo que sintetiza las dimensiones macro y micro de esa acción pública entre el Estado y el mercado en la España del desarrollismo.

La ventaja comparativa de esa región de tamaño reducido y demografía escasa radicaba en un entramado institucional que permitió elaborar con prontitud la versión foral de la tecnocracia franquista y disponer de una autonomía financiera que se iba a ajustar a las necesidades del Plan. El convencimiento de las autoridades públicas y de los capitalistas locales de que en ese espacio existía un potencial para el desarrollo resultó decisivo.

A la luz de los resultados globales –empresas, empleo e inversiones efectivamente alcanzadas–, Navarra registró un mejor comportamiento que el de los polos. La discrecionalidad burocrática en el caso navarro consistió en un apoyo fiscal y financiero que dio prioridad a las grandes empresas del Metal y en particular a las de la Automoción y sus auxiliares. Precisamente el núcleo fabril que contenía una mayor capacidad de arrastre en el proyecto difusor de las pautas de industrialización, y más aún en el sentido del cambio técnico acelerado y del empleo de capital humano cualificado. Al igual que en Zaragoza o Valladolid, la acción pública a favor del sector del automóvil generó un cúmulo de externalidades positivas que afectaron al conjunto de esa economía regional en el medio y largo plazo.

El correlato de esas decisiones administrativas a favor de firmas de gran escala fue relegar a las medianas y pequeñas empresas en el reparto bruto de los beneficios fiscales y de los recursos públicos habilitados. No obstante, el papel de ese minifundismo industrial no fue despreciable en el éxito de esa nueva función de producción industrial puesta en marcha. Las ayudas capturadas, por escasas que fueran, contribuyeron a generar y consolidar un tejido productivo básico para la primera fase de desarrollo manufacturero de la década de los años sesenta, flexible ante las necesidades de las grandes fábricas y esencial para el futuro industrial de la provincia. Además, esas unidades productivas de escala reducida generaron una parte sustancial del nuevo empleo y, con ello, de nuevos consumidores con capacidad de compra creciente en los mercados emergentes.

Desde la perspectiva del modo en que se gestionó el programa hay que recordar que, a priori, la gran desventaja navarra pasaba por cómo resolver la financiación del Plan, dadas las restricciones gubernamentales para el acceso a las

fuentes del crédito oficial, reservadas a los polos estatales. Subvenciones y ayudas directas a las empresas, sin embargo, no tuvieron que ser cubiertas con un endeudamiento extraordinario de las arcas provinciales, simplemente porque el ciclo expansivo tuvo consecuencias recaudatorias muy positivas. Dicho de otro modo, en Navarra fue factible conciliar una baja presión fiscal relativa sobre las empresas –y, en particular, sobre las metálicas– y unas entradas en caja crecientes a través del Impuesto sobre el Tráfico de Empresas y del Impuesto de Sociedades. En suma, la secretaría técnica que diseñó el Plan persiguió alcanzar un equilibrio entre gastos e ingresos de y para el sector secundario y se encontró con una coyuntura económica que jugó a su favor.⁶⁹

Con todo, esa política de incentivos y una carga tributaria inferior a la de los territorios de régimen común sólo explican muy parcialmente el éxito de la industrialización regional. En realidad, el programa de desarrollo navarro cumplió la misión de canalizar y dar cierta coherencia al esfuerzo inversor desatado previamente por el mercado. Y no a la inversa. Antes de 1964 Navarra contaba ya con suficientes cantidades de factor trabajo especializado, de mercados e infraestructuras como para que fuesen optimizadas en el proceso fabril. Y, singularmente, esa economía parece que pudo disponer de un factor empresarial relativamente abundante y adiestrado para los requisitos del desarrollo. Se trataba de algunos emprendedores locales con excedentes de capital, que buscaron rentabilidad en las oportunidades de negocio que emergieron en la región desde mediados de los años cincuenta, y con capacidad para adaptarse al cambio del contexto institucional y económico en que surgieron esas oportunidades.

Y es que en Navarra el tránsito de una economía capitalista de base agraria a otra plenamente industrializada –que invirtió los saldos migratorios negativos absorbiendo el éxodo rural, en el lapso de poco más de una década–, fue promovido por capital autóctono y dinamizado por las fórmulas típicas del capitalismo familiar. Junto a la génesis de unos grupos empresariales poderosos, que concentraron en sus manos hasta el cuarenta por ciento del capital fundacional de empresas y negocios, hay que subrayar la presencia de pequeños y medianos capitalistas, en ocasiones modestísimos rentistas y especuladores. De ese proceso acabó por emerger una tupida red de talleres y fábricas, generando valor y empleo, y arrastrando al conjunto de actividades económicas. Siquiera parcialmente, y a título de hipótesis apenas explorada, cabe apuntar que la virtualidad de esas expectativas de negocio arraigaba en unas rentas de situación derivadas de la geografía. Más importante que el capital vasco o catalán que fluyó a Navarra, fue la concurrencia de agentes autóctonos y foráneos hacia ese merca-

69. Una hipótesis complementaria para explicar ese efecto institucional positivo pasa por considerar que la clave no residió tanto en ofrecer unas ventajas fiscales netamente superiores a las del Estado, sino en aprovechar una menor complejidad burocrática que la que funcionó en el resto de polos de desarrollo. En otras palabras, los costes de información y de transacción quizá fueron inferiores en Navarra que en otras provincias promovidas por el Estado.

do justamente en la coyuntura histórica en que estaba madurando uno de los principales ejes de desarrollo económico peninsular del último tercio del siglo XX, el valle del río Ebro.

Esa burguesía de ingresos medios actuó adaptándose al marco institucional y a las oportunidades brindadas por el ciclo expansivo para unos negocios nacientes. Tratándose de la etapa de despegue industrial no ha de sorprender que el capital se diversifique en las múltiples direcciones donde captaba rentabilidad: especulación inmobiliaria y servicios de intermediación, empresas agroalimentarias que catapultaban las trayectorias dependientes del pasado industrial y las novedosas líneas de producción de máquina-herramienta, electrónica, automóviles y sus derivados, aprovechando las ventajas que otorgaba el sector público. Del lado de la demanda, los cambios demográficos y sociales, el crecimiento de las ciudades y las nuevas pautas de gasto familiar fueron el caldo de cultivo idóneo para las iniciativas productoras de nuevos bienes de consumo duradero.

Parece claro que el Programa de Desarrollo de Navarra no fue el causante del crecimiento de la región. Una voluntad difusa de progreso económico ya se había abierto camino desde principios de los años cincuenta. No obstante, al menos hacerse eco de la planificación indicativa tuvo la ventaja de ayudar a dar visibilidad a ese impulso, ordenando y racionalizando las inversiones, mejorando el sistema de toma de decisiones institucional y actuando de catalizador de las oportunidades de negocio y del deseo de cambio social. Intervención pública y empresarios estuvieron convencidos de que mercado y planes eran conciliables.

En definitiva, los empresarios actuaron como maximizadores del contexto económico e institucional. En el fondo, las desigualdades regionales en el nivel de desarrollo alcanzado entre 1940 y 1975 respondían a esa complejidad combinatoria de los factores de localización, de capitales disponibles, factor trabajo especializado, mercados e infraestructuras adecuadas. Las cartas del éxito o del fracaso del desarrollo económico regional estaban marcadas por las posibilidades de aprovechar, o no, el juego de fuerzas urdido entre el Estado y el mercado.

ANEXO

CUADRO I

PROYECTOS DE AMPLIACIÓN DE ANTIGUAS EMPRESAS Y DE CREACIÓN
DE NUEVAS EMPRESAS PRESENTADOS AL PPI, 1940-69
(en 000 pesetas corrientes y porcentajes)

Ampliaciones	A: Inversión	B: Empleo	% A	% B	N.º empresas
<i>Antiguas industrias</i>					
Alimenticias	454.319	1.644	10,4	21,7	25
Textil	87.135	392	2,0	5,2	3
Canteras/Minas	354.115	165	8,1	2,2	3
Calzado	23.000	51	0,5	0,7	1
Materiales construcción	104.960	329	2,4	4,3	8
Madera	119.286	161	2,7	2,1	5
Metálicas	1.519.712	2.481	34,7	32,7	29
Automoción y auxiliares	659.874	1.153	15,1	15,2	10
Papel	883.531	999	20,2	13,2	8
Química	171.508	206	3,9	2,7	8
Subtotal	4.377.442	7.581	100,0	100,0	100
<i>Nuevas Industrias</i>					
Alimenticias	1.350.926	3.501	30,1	30,9	39
Textil	157.968	991	3,5	8,7	11
Canteras/Minas	14.365	39	0,3	0,3	3
Calzado	77.963	457	1,7	4,0	6
Materiales construcción	194.353	619	4,3	5,5	16
Madera	202.456	605	4,5	5,3	14
Metálicas	1.176.615	1.469	26,2	13,0	24
Automoción y auxiliares	1.087.108	3.022	24,2	26,7	17
Papel	73.145	246	1,6	2,2	4
Química	150.384	390	3,4	3,4	12
Subtotal	4.485.282	11.339	100,0	100,0	146
<i>Resumen</i>					
Viejas Industrias	4.377.442	7.581	49,39	40,07	100
Nuevas Industrias	4.485.282	11.339	50,61	59,93	146
Total	8.862.724	18.920	100,0	100,0	246

Fuente: Véase cuadro 2.

CUADRO II
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN Y DEL EMPLEO EN UN CENTENAR DE EMPRESAS
ACOGIDAS AL PPI, 1964-69
 (000 pesetas corrientes)

Sector	Inversión prevista	Inversión final	Empleo prevista	Empleo final	Número empresas
Alimentación	489.850	714.435	2.028	1.783	25
Textil	123.411	203.171	908	1.059	8
Minería	14.695	23.195	41	34	2
Calzado	71.501	143.427	301	435	6
Cerámica	161.604	381.051	512	487	11
Madera	150.907	175.365	419	567	9
Metálicas	859.778	1.128.410	1.247	2.291	18
Automoción y auxiliares	627.639	2.455.252	1.568	2.080	8
Papel	761.550	1.265.229	1.046	1.698	7
Química	168.813	375.603	328	525	10
Total	3.429.746	6.865.137	8.398	10.959	104

Fuente: Véase cuadro 2.

CUADRO III
INVERSORES NAVARROS DE MÁS DE UN MILLÓN DE PESETAS DESEMBOLSADAS
EN SOCIEDADES MERCANTILES, 1940-69
 (en 000 pesetas constantes)

Tramo	Inversores	A) Capital	% A	Σ % A
> 100 millones	3	486.797	13,3	13,3
50-100 millones	3	289.395	7,9	21,2
10-50 millones	39	880.048	24,0	45,2
5-10 millones	49	337.876	9,2	54,4
1-5 millones	324	708.881	19,4	73,8
Total > 1 millón	418	2.702.998	26,2	100,0
Menos 1 millón	+ 7.000	959.809		
Total		3.662.807	100,0	

Fuente: Véase cuadro 5.

CUADRO IV
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN POR SECTORES (EN PESETAS CONSTANTES DE 1959) Y NÚMERO DE SOCIEDADES CREADAS
SEGÚN EL REGISTRO MERCANTIL DE NAVARRA, 1940-69

Sector	1940-49			1950-59			1960-69			1940-69		
	N.º de sociedades	Capital fundacional	Desembolso inicial	N.º de sociedades	Capital fundacional	Desembolso inicial	N.º de sociedades	Capital fundacional	Desembolso inicial	N.º de sociedades	Capital fundacional	Desembolso inicial
<i>Alimentarias:</i>												
Conservas	14	114.585.176	69.076.010	14	34.175.399	27.034.588	28	132.106.287	74.858.436	56	280.866.862	170.969.034
Cárnicas	3	4.669.543	4.669.543				9	126.101.637	120.776.525	12	130.771.179	125.446.067
Lácteos	2	8.790.803	6.208.643	1	2.980.626	2.980.626	3	9.896.834	9.896.834	6	21.668.263	19.086.107
Harina-pañaderas	9	24.590.433	17.643.654	15	51.342.710	50.831.984	27	128.037.486	116.265.299	51	203.970.628	184.740.937
Vinícolas	5	7.510.644	7.510.644	5	76.079.046	63.997.265	5	21.165.421	18.618.732	15	104.755.112	90.126.642
Bebidas			13.596.451				7	25.109.692	18.232.064	7	25.109.692	18.232.064
Otras alimentarias	13	18.291.287		19	29.820.581	23.744.222	50	182.254.550	144.452.346	82	230.366.418	181.793.020
Textil	13	57.307.498	46.087.025	11	41.139.645	34.144.906	39	146.433.706	89.185.391	63	244.880.848	169.417.323
Canteras				2	743.315	743.315	8	18.410.595	18.354.246	10	19.153.909	19.097.560
Minas	6	35.755.514	17.800.731	8	21.227.472	20.623.601	4	760.331.935	205.920.170	18	817.314.921	244.344.503
Industrias diversas	9	43.453.670	37.002.940	5	6.621.495	6.567.495	6	1.687.047	16.87.047	20	51.762.213	45.257.482
Calzado y curtidos	9	25.812.542	25.079.046	17	44.088.256	40.615.324	2	36.111.271	26.733.111	30	106.012.069	92.427.481
Cementos	3	1.915.301	1.915.301	1	79.872	79.872	5	20.250.340	9.633.457	9	22.245.514	11.628.630
Cerámicas y materiales construcción	8	18.618.564	18.618.564	9	17.612.443	15.599.664	46	165.979.215	145.682.932	63	202.210.222	179.901.160
Cerámica hogar	1	349.345	349.345	1	5.611.672	1.402.918	30	36.111.271	26.733.111	2	5.961.017	1.752.263
Artes gráficas	1	496.084	496.084	3	2.640.254	2.640.254	12	113.104.353	45.105.247	16	116.240.691	48.241.585
Serrerías	15	17.456.522	17.456.522	4	3.244.975	3.244.975	13	79.489.453	71.954.984	32	100.190.950	92.656.481
Muebles y carpinterías	9	2.523.388	2.523.388	8	7.252.479	7.252.479	24	146.469.025	102.688.846	41	156.244.893	112.465.042
Varios maderas	1	262.295	262.295	2	1.678.571	1.678.571	5	13.892.927	12.460.263	8	15.833.794	14.401.129
<i>Médicas:</i>												
Fundiciones	3	5.755.815	5.755.815	5	55.863.789	39.925.505	1	933.786	933.786	9	62.553.391	46.615.106
Troqueles, estampado, perfiles	5	14.555.211	9.834.279	19	94.609.438	50.857.945	48	153.412.563	102.771.969	72	262.577.212	163.464.193
Concesionarios automóvil	3	11.672.381	11.672.381	9	16.413.408	15.104.507	16	54.018.752	33.096.623	28	82.104.541	59.873.511
Equipo mecánico	3	9.088.732	8.472.485	14	55.838.409	53.032.573	31	128.797.134	91.381.220	48	193.724.275	152.886.279
Electrodomésticos				4	7.563.337	5.492.943	10	173.911.305	148.881.118	14	181.474.642	154.374.061
Material eléctrico				2	2.221.472	689.297	15	40.853.900	39.732.824	17	43.075.373	40.422.121
Automoción							3	17.626.517	8.252.720	3	17.626.517	8.252.720
Auxiliar automóvil	4	2.979.835	2.979.835	7	35.813.545	34.053.990	42	282.749.119	231.418.204	49	318.562.665	265.472.194
Talleres reparación				12	12.658.892	11.194.977	16	9.043.302	9.043.302	32	24.682.028	23.218.114
Trabajos mecánicos	1	34.014	34.014	5	7.876.832	4.615.176	1	538.117	538.117	7	8.448.962	5.187.306

(Continúa)

(Continuación)

Sector	1940-49			1950-59			1960-69			1940-69		
	N.º de sociedades	Capital fundacional	Desembolso inicial	N.º de sociedades	Capital fundacional	Desembolso inicial	N.º de sociedades	Capital fundacional	Desembolso inicial	N.º de sociedades	Capital fundacional	Desembolso inicial
Papel												
Química	15	31.982.837	31.982.837	18	110.306.944	36.653.171	33	706.390.846	280.881.031	66	848.680.627	349.517.039
SECTOR TERCIARIO												
Transporte	8	24.102.113	23.897.071	16	106.906.947	97.319.624	23	55.911.311	27.871.041	47	186.920.371	149.087.736
Comercio	57	70.168.799	70.168.516	27	36.069.100	34.619.824	86	162.692.792	116.624.870	170	268.930.691	221.413.210
Banca, asesoría y finanzas	2	16.806.723	5.602.241	9	77.582.486	72.813.661	17	110.736.806	97.861.612	28	205.126.015	176.277.514
Otros servicios	1	1.020.408	1.020.408	9	7.073.981	6.571.181	16	12.930.913	12.387.318	26	21.025.302	19.978.907
Construcción:												
Constructoras e inmobiliarias	36	281.869.898	232.991.754	59	342.790.807	298.744.252	157	1.056.977.428	884.103.410	252	1.681.638.133	1.415.839.416
Totales	155	852.425.374	690.708.151	348	1.365.981.244	1.100.314.647	848	5.197.512.371	3.386.989.506	1.427	7.379.807.719	5.151.279.194

Fuente: Elaborado a partir del Registro Mercantil de Navarra, libros 40 a 220.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE, J. (1981), “La política regional española en la actualidad. Análisis de resultados en el período 1955-1977”, en *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*. Madrid, Espasa-Calpe, pp.716-757.
- ALCAIDE, J. y CUADRADO, J.R. (1988), “La economía navarra en perspectiva: una referencia a la evolución de algunas magnitudes básicas”, *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 6, pp. 19-26.
- ALDCROFT, D. H. (1997), *Historia de la economía europea 1914-1980*. Barcelona, Crítica.
- ANDERSON, Ch.W. (1970), *The Political Economy of Modern Spain, Policy-Making in an Authoritarian System*. Madison, University of Wisconsin.
- ARDAIZ, I. (1980), *Navarra, elementos para su estudio regional*. Pamplona, Eusko Ikaskuntza. 2 vols.
- ARIZKUN, A. (2001), “De la especialización agraria a la industrialización”, en Germán, L. Llopis, E., Maluquer de Motes, J. y Zapata, S. (eds.) *Historia económica regional de España*, pp. 125-152.
- ASOCIACIÓN DE LA INDUSTRIA NAVARRA (1973), *Estudio sobre la situación y estructura de la industria Navarra*, 10 vols., Pamplona, AIN.
- BANCO DE BILBAO (1975), *Renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1974*. Bilbao, Banco de Bilbao.
- BANCO MUNDIAL (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Oxford University Press.
- BARCIELA, C., LÓPEZ, M.I. y MELGAREJO, J. (1998), “Autarquía e intervención: El fracaso de la vertiente industrial del Plan Badajoz”, *Revista de Historia Industrial*, nº 14, pp. 125-170.
- BAUCHET, P. (1966), *La Planification française, du premier au sixième Plan*. Paris, Éds. du Seuil.
- BRAÑA, J., BUESA, M. y MOLERO, J. (1984), *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español*. Madrid. F.C.E.
- BUESA, M. y PIRES, L.E. (2002), “Intervención estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)”, *Revista de Historia Industrial*, nº 21, pp. 159- 198.
- BRODER, A. (2000), *Historia económica de la España contemporánea*. Madrid, Alianza .
- CABRERA, M. (1992), “Democracia y sistema de partidos. La reconstrucción política de Europa Occidental”, en Cabrera, M. Juliá, S. y Martín Aceña, P. , comps., *Europa, 1945-1990*. Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 43-65.

- CABRERA, L.G. y CARNERO, L. (1997), “El estudio de la inversión en España, 1886-1990: una aproximación general”, *VI Congreso de la Asociación de Historia Económica* (Girona).
- CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE NAVARRA (1970), *Memoria 1968-1969*. Pamplona.
- CANSECO, J.E. (1978), *Política fiscal de España. Estudio de la política económica pública española desde el Plan de Estabilización*. Madrid, IEF.
- CASTELLS, A. y BOSCH, N. (dirs.) (1998), *El futuro del estado del Bienestar*. Madrid, Civitas.
- COMÍN, F. y MARTÍN ACEÑA, P. (1991), “La acción regional del Instituto Nacional de Industria, 1941-1976”, en Nadal, J. y Carreras, A., dirs., *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX y XX)*. Barcelona, Ariel, pp. 379-419.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NAVARRA (1970), *Estructura y posibilidades de desarrollo económico de la provincia de Navarra*, Pamplona, CESN.
- CONSEJO ECONÓMICO SINDICAL INTERPROVINCIAL DEL NORTE (1968), *Promoción Industrial. Preámbulo y conclusiones*. Madrid, Original mecanografiado.
- CUADRADO ROURA, J.R. (1992), “Cuatro décadas de economía del crecimiento regional en Europa: Principales corrientes doctrinales”, *Economía Española, cultura y sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuentes*. Madrid, Eudema, t.3, pp. 525-561.
- (1981a), “La política regional en los Planes de Desarrollo (1964-1975)”, en *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*. Madrid, Espasa-Calpe, pp.547-607.
 - (1981b), “Los flujos financieros interregionales. Una aproximación al comportamiento del sistema crediticio y del sector público”, en *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*. Madrid, Espasa-Calpe, pp.678-712.
 - (2002), “Incorporación y desarrollo de los temas regionales en el análisis económico”, en Fuentes Quintana, E. dir., *Economía y economistas españoles. 7. La consolidación académica de la economía*. Madrid, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, pp. 747-808.
- CHICOTE, L. (1967), “Remarques sur la philosophie du premier Plan de Développement”, *Tiers Monde*, nº 32, pp. 859-870.
- DE LA FUENTE, A. (1997), *Fiscal Policy and Growth in the OECD*. Original mecanografiado.
- DE LA TORRE, J. (2001), *Entre el estado y el mercado. Intervención pública y desarrollo económico en la España de Franco*. Original mecanografiado.
- (2002), “Antes de Volkswagen: orígenes y desarrollo de la industria del automóvil en Navarra (c. 1955-1980)”, Ponencia presentada al Seminario *La industria del automóvil en los países latinos*, Madrid, Fundación Barreiros, Universidad Complutense.

- DE LA TORRE, J. y GARCÍA-ZÚÑIGA, M. (2002), “Entre la inercia y el cambio: evolución del gasto público en Navarra, 1900-1970”, en J.M. Lana, coord., *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*. Pamplona, Universidad Pública de Navarra, pp. 213-235.
- (2003), “Política presupuestaria y crecimiento económico en Navarra, 1890-1970”, *Revista de Historia Económica*, nº 1, pp. 113-145.
- DEANE, P. (1993), *El Estado y el sistema económico. Introducción a la historia de la economía política*. Barcelona, Crítica.
- DORIA, L. y GORTARI, J. (1967), *La industria*. Pamplona, Diputación Foral de Navarra.
- ESTAPÉ, F. (1964), “Política de desarrollo”, Fuentes Quintana, E., coord., *El desarrollo económico de España. Juicio crítico del Informe del Banco Mundial*. Madrid, Revista de Occidente, pp. 26-36.
- ESTAPÉ, F. y AMADO, M. (1986), “Realidad y propaganda de la planificación indicativa en España”, en Fontana, J., ed., *España bajo el franquismo*. Barcelona, Crítica, pp. 206-214.
- FERNÁNDEZ CUESTA, G. y FERNÁNDEZ PRIETO, J.R. (1999), *Atlas industrial de España. Desequilibrios territoriales y localización de la industria*. Oviedo, Eds. Nobel.
- FERRER, M. (1986), “Las transformaciones de la sociedad navarra: urbanización y agrurbanización”, en Floristán, A., *Lecciones de geografía de Navarra*, Pamplona, Eunsa, pp. 109-128.
- FLORENSA, S., SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J., ESTÉBANEZ, J., CENTENO, R., ROS HOMBRAVELLA, J. y OLIVER, J. (1998), *La España del Desarrollo. Años de “boom” económico*. Madrid, Temas de Hoy.
- FOURASTIÉ, J. (1979), *Les trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris, Fayard.
- FOURASTIÉ, J. et FOURASTIÉ, J. (1987), *D’une France à une autre: avant et après les Trente Glorieuses*. Paris, Fayard.
- FURIÓ, E. (1996), *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona, Ariel.
- GANNAGÉ, E. (1963), *Planification et développement économique*. Paris, Presses Universitaires de France.
- GARCÍA RUIZ, J.L. (2002), *Los flujos financieros regionales en la España del siglo XX: una perspectiva desde la historia bancaria*. Doc. Trabajo 0201, Asociación de Historia Económica, edición electrónica.
- GARRUÉS, J. (1997), *Empresas y empresarios en Navarra. La industria eléctrica, 1888-1986*. Pamplona, Gobierno de Navarra.

- (2002), “Luces y sombras en la industria de una región agraria: Navarra entre finales del siglo XIX y mediados del XX”, en Lana Berasain, J.-M. coord., *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*. Pamplona, Universidad Pública de Navarra.
- GERMÁN, L. (2001), “Del cereal al metal. La trayectoria de la economía aragonesa”, en Germán, L. Llopis, E., Maluquer de Motes, J. y Zapata, S. (eds.), *Historia económica regional de España*, pp. 331-356.
- GERMÁN, L., LLOPIS, E., MALUQUER DE MOTES y ZAPATA, S., eds. (2001), *Historia Económica Regional de España. Siglos XIX y XX*. Barcelona, Crítica.
- GÓMEZ-MENDOZA, A. (1991), “De la harina al automóvil: un siglo de cambio económico en Castilla y León”, en Nadal, J. y carreras, A.dirs., *Pautas regionales de la industrialización española*. Barcelona, Crítica, pp. 159-184.
- GONZÁLEZ, M. J. (1978), “Los economistas en el preludeo de la planificación indicativa”, *Investigaciones Económicas*, pp. 313-345.
- (1979), *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*. Madrid, Tecnos.
- (1999), “La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959 hasta la transición política”, en Anes, G., ed., *Historia económica de España, siglos XIX y XX*. Madrid, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, pp. 665-716.
- GUESLIN, A. (1992), *L'Etat, l'économie et la société française, XIXe-XXe siècle*. Paris, Hachette.
- HOBSBAWM, E. J. (1993), “Adiós a todo eso”, Blackburn (ed.), *Después de la caída. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo*. Barcelona, Crítica, pp. 124-142.
- GUILLAUME, P. (2000), “Naissance de l'État providence“, *Revue Économique*, nº 51(2), pp. 371-384.
- HAYWARD, J. (1986), *The State and the Market Economy, Industrial, Patriotism and Economic Intervention in France*. New York, University Press.
- HAYWARD, J. y WATSON, M. (1975), *Planning, Politics and Public Policy: The British, French and Italian Experience*. Londres.
- HUARTE, J. (1999), “Acerca del mecenazgo”, en Rosales, A., ed., *Jorge Oteiza, creador integral*. Pamplona, Universidad Pública de Navarra, pp. 141-172.
- ISARD, W. y CUMBERLAND, J.H. (eds.) (1961), *Planification Économique régionale. Techniques d'analyse applicables aux régions sous-développées*. Paris, Eds. Agence Européene de Productivité.
- JEREZ, M. (1982), *Élites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

- JIMÉNEZ ARAYA, T. (1974), "Formación de capital y fluctuaciones económicas. Materiales para el estudio de un indicador: Creación de sociedades mercantiles en España entre 1886 y 1970", *Hacienda Pública Española*, nº 27, pp.137-185.
- KRUGMAN, P. (2000), *El retorno de la economía de la depresión*. Barcelona, Crítica.
- KUISEL, R.F. (1984), *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*. Paris, Gallimard.
- KUKLINSKI, A.R. (1977), *Polos y centros de crecimiento en la Planificación regional*. México, FCE.
- JULIÁ, S. (2000), "La sociedad", en García Delgado, J.L., coord., *Franquismo. El juicio de la historia*. Madrid, Temas de hoy.
- LORCA, A. MARTÍNEZ, A. y GARCÍA, L. (1981), "Una evaluación de la política de los polos de desarrollo", en *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*. Madrid, Espasa-Calpe, pp. 612-672.
- LLOPIS, E. y FERNÁNDEZ, R. (1997), *Índices provinciales y regionales de producción manufacturera, 1964-1977*. Madrid, Fundación Empresa Pública.
- (1998), "Las industrias manufactureras regionales en la época del desarrollismo. Un nuevo análisis de localización y convergencia." *Revista de Historia Industrial*, nº 13, pp.113-145.
- MARGAIRAZ, M. (1989), *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion 1932-1952*. Paris, Ministère de l'Économie des Finances et du Budget.
- MARTÍN, M., HERNÁNDEZ, S. y GARRUÉS, J. (1997), "Empresa, grupos empresariales y formación de capital en Andalucía, 1886-1959. Una primera aproximación", *VI Congreso de la Asociación de Historia Económica*. Girona.
- (dirs.) (2003), *El Registro Mercantil: una fuente para la historia económica*. Granada, Universidad de Granada.
- MARTÍNEZ RUIZ, E. (2003), *El sector exterior durante la autarquía. Una reconstrucción de las balanzas de pagos de España (1940-1958)*. Madrid, banco de España.
- Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo económico y social 1967* (1968). Madrid, BOE.
- MOLINERO, C. e YSÀS, P. (1999), "Modernización económica e inmovilismo político (1959-1975)", Martínez (coord.), *Historia de España siglo XX (1936-1996)*. Barcelona, Cátedra, pp. 131-242.
- MORENO, J. (2001), "La precaria industrialización de Castilla y León", en Germán, L. Llopis, E., Maluquer de Motes, J. y Zapata, S. (eds.), *Historia económica regional de España*, pp. 182-208.
- MOYA, C. (1975), *El poder económico en España, (1939-1970). Un análisis sociológico*. Madrid, Tucur Ediciones.

- MUÑOZ, J. (1969), *El poder de la banca en España*. Madrid, Zero.
- MUÑOZ, J. ROLDÁN, S. y SERRANO, A. (1978), *La internacionalización del capital en España, 1959-1977*. Madrid, Edicusa.
- NACIONES UNIDAS (1966), *Administration of National Development Planing: Report of a Meeting of Experts Held at Paris*. Nueva York, ONU.
- NADAL, J., dir., (2003), *Atlas de la industrialización de España, 1750-2000*. Barcelona, Fundación BBVA/Crítica.
- NICOLÁS, M. E. (1983), “Actitudes financieras y formación de capital en Murcia: La creación de sociedades mercantiles (1939-1962)”, *Areas*, nº 3-4, pp. 119-140.
- OLLER, V. (1980), “Visión general de la política industrial “, en L. Gamir, coord., *Política económica de España. 2. Autonomías, sectores, objetivos*. Madrid, Alianza Ed.
- PAREDES, J. (1997), *Félix Huarte 1896-1971. Un luchador enamorado de Navarra*. Barcelona, Ariel.
- PAREJO, A. (2001), “Industrialización, desindustrialización y nueva industrialización de las regiones españolas (1950-2000). Un enfoque desde la historia económica”, *Revista de Historia Industrial*, nº 19-20, pp. 15-75.
- PÉREZ PICAZO, M.T. (1996), *Historia de España del siglo XX*. Barcelona, Crítica.
- Planification comme processus de décision, La* (1965), París, Armand Colin.
- Planification du Développement économique et social équilibré aux Pays-Bas* (1964), *Six Monographies*, New York. Nations Unies.
- Planification et Société* (1974), *Actes du Colloque tenu à Grenoble*, Grenoble, Presses Universitaires.
- POLA, G., FRANCE, G. y LEVAGGI, R. (1996), *Developments in Local Governement Finance: Theory and Policy*. London, Edward Elgar.
- PRECEDO, A. (1986), “El proceso de industrialización en Navarra y su localización geográfica”, en Floristán, A., *Lecciones de geografía de Navarra*, Pamplona, Eunsa, pp. 147-169
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1964), *Resumen del Plan de Desarrollo económico y social, 1964-1967*. Madrid. Presidencia del Gobierno.
- (1976), *Memoria sobre la ejecución del III Plan de Desarrollo*. Madrid, Presidencia del Gobierno.
- RIBERA, A. (1973), *La política económica regional*. Barcelona, Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de Barcelona.

- RICHARDSON, H. W. (1975), *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Madrid, Alianza.
- ROJO, L.A. (1967), “Le commerce extérieur de l’Espagne”, *Tiers Monde*, nº 32., pp. 943-971.
- ROLDAN, S. y GARCÍA DELGADO, J. L. (1973), “Los nuevos mecanismos de equilibrio de la economía española con el exterior”, en Fraga, M. Velarde, J. y del Campo, S., *La España de los años 70. II. La economía*. Madrid, Moneda y Crédito, pp. 833-858.
- ROUSSO, H. (1986), “Pour une histoire du Plan”, Institut d’histoire du temps présent, (1986), *De Monnet à Massé: enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers plans, 1946-1965*. Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, pp. 9-11.
- (dir.) (1986), *La planification en crises (1965-1985)*. Paris, Centre National de la Recherche Scientifique.
- RUFFOLO, G. (1989), *Planificación y programación*. Barcelona, Oikos-Tau.
- SAMPEDRO, J. L. (1967), “Le Plan de Développement Espagnol dans son cadre social”, *Tiers Monde*, nº 32, pp. 1.033-1.041.
- SANZ-MAGALLÓN, G. (1999), *Crecimiento económico y modernización industrial en Navarra*. Pamplona, Gobierno de Navarra.
- SHONFIELD, A. (1965), *Modern Capitalism*. Nueva York.
- TAFUNELL, X. (1989), “Asociación Mercantil y Bolsa”, Carreras, A. (coord.), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX y XX*, Madrid, Banco Exterior.
- (1996), *Los beneficios empresariales en España (1980-1981): Elaboración de una serie anual*. Madrid, Fundación Empresa Pública.
- TAMAMES, R. (1967), “L’Espagne face à un second Plan de Développement Économique”, *Tiers Monde*, nº 32, pp. 1.043-1.067.
- TASCÓN, J. (2003), “Capital internacional antes de la ‘internacionalización del capital’ en España, 1936-1959”, en Sánchez Recio y Tascón, J.eds., *Los empresarios de Franco*. Barcelona, Crítica, pp. 281-306.
- TEDDE, P. (1974), “La Banca privada española durante la Restauración (1874-1914)”, en *La Banca española en la Restauración*, vol. I, Madrid, Banco de España, pp. 217-455.
- TORTELLA, G. (1994), *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*. Madrid, Alianza.
- TORTELLA, G. y JIMÉNEZ, J.C. (1986), *Historia del Banco de Crédito Industrial*. Madrid, Alianza.

- TORRES, E., dir., (2000), *Los 100 empresarios españoles del siglo XX*. Madrid, Lid.
- (2003), “La empresa de la autarquía, 1939-1959. Iniciativa pública versus iniciativa privada”, en Barciela, C., ed., *Autarquía y mercado negro. El fracaso económico del Primer Franquismo, 1939-1959*. Barcelona, Crítica, pp. 169-216.
- URIEL, E. y MAUDOS, J. (1998), *Capitalización y crecimiento de la economía Navarra 1955-1997*. Bilbao, Fundación BBV.
- VALDALISO, J. M. (1988), “Grupos empresariales e inversión de capital en Vizcaya, 1886-1913”, *Revista de Historia Económica*, 1, pp. 11-40.
- (2002), “Grupos empresariales, marco institucional y desarrollo económico en España en el siglo XX: los negocios de la familia Aznar (c. 1937-c. 1983)”, *Revista de Historia Económica*, 3, Otoño-Invierno, pp. 577-624.
- VALDALISO, J. M y LÓPEZ, S. (2000), *Historia económica de la empresa*. Barcelona, Crítica.
- VERGEOT, J. (1970), *Les Plans dans le monde: expériences et enseignements*. Paris, Eds. France-Empire
- WEE, H. VAN DER (1986), *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980*. Barcelona, Crítica.
- ZAMAGNI, V. (2000), “Southern Europe: from the Periphery to the Center?”, *Revue Économique*, nº 51(2), pp. 303-313.



Institutions, businessmen and market: the industrialisation of Navarre during Franco's regime

ABSTRACT

From a dual perspective of the regional economic development and the theory of economic planning, this article tackles an analysis of the factors that explain why a territory of reduced dimensions and scarce demography industrialised during Franco's dictatorship. In Navarre the institutional intervention gave visibility to the impulse of the market forces. Foreign and native businessmen, business opportunities, fiscal advantages, and a strategic location between some of Spain's principal manufacturing centres, contributed to this region's profound process of social and economic change. The manufacturing model followed the pattern created by the car industry and metal industry. This success exhibits a striking difference in comparison to the relative failure of the development poles created by López Rodó's Commissariat

KEY WORDS: Institutions; Entrepreneurs; Industry; Navarre



Instituciones, empresarios y mercado: la industrialización de Navarra bajo el franquismo

RESUMEN

Desde la doble perspectiva del desarrollo económico regional y de la teoría de la planificación económica, este artículo aborda el análisis de los factores que explican por qué un territorio de dimensiones reducidas y demografía escasa se industrializó durante la dictadura franquista. En Navarra, la intervención institucional dio visibilidad al impulso de las fuerzas del mercado. Empresarios autóctonos y foráneos, oportunidades de negocio, ventajas fiscales y una situación estratégica entre los principales núcleos fabriles del país propiciaron ese proceso de profundo cambio económico y social. El modelo fabril se ordenó siguiendo el esquema inducido por la industria del automóvil, sus auxiliares y el resto de las metálicas. Este éxito contrasta con el fracaso relativo de los polos de desarrollo creados por la Comisaría de López Rodó

PALABRAS CLAVE: Instituciones; Empresarios; Industria; Navarra

