

**Joseba DE LA TORRE y Mario GARCÍA-ZÚÑIGA (eds.),**  
***Entre el Mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el***  
***franquismo*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2009,**  
**405 pp.**

Este libro reúne once trabajos sobre la planificación indicativa en España. Su objetivo es ser un primer paso que impulse los estudios de historia económica sobre el tema, intentando reflejar el conjunto de la intervención pública en la etapa desarrollista, insertar el caso español en el contexto europeo y valorar la política regional puesta en práctica. La obra es el resultado de la sesión sobre el mismo tema que Joseba de la Torre y Mario García-Zúñiga dirigieron en el IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, celebrado en septiembre de 2008. Se beneficia, por ello, de contar con investigaciones que aportan los conocimientos más novedosos sobre su temática, pero también sufre el problema, común a este tipo de publicaciones, de que sus distintos capítulos no están coordinados y contienen reiteraciones.

El libro se divide en dos partes: una primera con cinco trabajos de carácter general y una segunda dedicada a seis estudios de caso de la política regional. En el primer capítulo, José Luis Ramos y Luis Pires muestran la actitud de los economistas españoles ante la planificación indicativa. Según el texto, hasta mediados de los años sesenta la gran mayoría de ellos se mostró favorable a la planificación, que fue vista como una continuación de la apertura impulsada en 1959. Sin embargo, poco después de ponerse en práctica el I Plan, las opiniones fueron haciéndose cada vez más críticas. Concluida la experiencia planificadora, la valoración de la misma que se impuso, especialmente desde finales de los años setenta, fue muy negativa. Ésta es la visión que mayoritariamente se ha consolidado en los manuales y textos especializados sobre la economía franquista, que consideran que la planificación indicativa se convirtió en un freno para el proceso de liberalización y en un mecanismo generador de distorsiones e ineficiencias que perjudicarían la futura evolución de la economía española.

El capítulo de Joseba de la Torre se ocupa del contexto internacional en el que se aplicó la planificación indicativa en España. Su punto de partida es que los sistemas de planificación proliferaron tras la segunda guerra mundial, y que la implementación en España de este tipo de política recibió un importante apoyo exterior, principalmente porque los gobiernos extranjeros aspiraban a fortalecer con su colaboración la penetración de las empresas de sus países en el prometedor mercado español. De la Torre muestra que los tecnócratas españoles estudiaron otros casos de programación económica, pero finalmente se inclinaron por imitar el sistema francés, que estaba sujeto a menores controles. Las autoridades francesas brindaron un amplio apoyo técnico y financiero a la política de planificación en España, con el objetivo de acentuar la influencia del capital galo al sur de

los Pirineos. Sin embargo, el estrechamiento de las relaciones gubernamentales no mejoró la posición relativa de la inversión francesa en España, sino que ésta perdió posiciones respecto a otros países.

Francisco Comín y Rafael Vallejo analizan el comportamiento de la inversión pública durante el periodo de la planificación indicativa. Su trabajo demuestra que, pese a toda la retórica al respecto de la Dictadura, la inversión pública (con respecto al PIB) no aumentó con los planes de desarrollo, sino todo lo contrario. De manera que, al menos por esta vía, los planes no pudieron contribuir de manera importante al crecimiento económico del país. Para que este objetivo se hubiese cumplido habría sido precisa una reforma fiscal que dotase al Estado de los recursos necesarios, algo que el dictador no estuvo dispuesto a asumir. Por lo tanto, los planes de desarrollo fueron, más que un instrumento eficaz de impulso del crecimiento económico, una “campana de imagen” para la Dictadura y una herramienta utilizada por López Rodó para incrementar su poder político.

Gloria Sanz revisa la actitud de los planes de desarrollo ante la emigración. Su texto señala que los planes contemplaron la emigración como un fenómeno esencialmente positivo, que resultaba imprescindible para el desarrollo del país. Por lo que respecta a las migraciones interiores, en el I Plan ni siquiera se intentó regular estos flujos; en los dos planes siguientes ya se planteó la necesidad de ordenarlos, pero no parece que se tomaran medidas verdaderamente efectivas. Tampoco parece que la política regional asociada a los planes consiguiese reducir los movimientos migratorios. Respecto a las salidas al exterior, las autoridades franquistas se limitaron a mantener la política de control y asistencia a los emigrantes que se había iniciado a mediados de los años cincuenta.

El capítulo de Emiliano Fernández de Pinedo estudia la situación de la siderurgia española en vísperas de la planificación indicativa, la repercusión que la nueva política tuvo sobre esta industria y cómo intentó adaptarse la principal empresa privada del sector, Altos Hornos de Vizcaya (AHV), a las nuevas circunstancias. Su trabajo señala que, dado que la siderurgia española estaba atrasada tecnológicamente y tenía una productividad muy baja, para adaptarse en los años sesenta a las condiciones de una demanda en expansión en un entorno progresivamente competitivo era imprescindible una modernización de las empresas. Para realizar dicha modernización, AHV no sólo recurrió a una amplia ayuda del Estado, sino que también necesitó el apoyo financiero y tecnológico y la capacidad de gestión de una empresa extranjera, United States Steel, lo que lleva al autor a concluir que “el franquismo pudo proporcionar a las burguesías españolas mano de obra y capitales baratos y un mercado modesto pero cautivo, pero fue incapaz de suplir o de estimular de forma suficiente las capacidades empresariales y la innovación tecnológica, al menos en el terreno siderúrgico” (p. 205).

En la segunda parte del libro, la centrada en la aplicación de la política regional, los dos primeros capítulos están dedicados a Galicia. El trabajo de Marta Fernández y Jesús Mirás revisa las medidas de promoción económica aplicadas en la región desde los años sesenta hasta principios de los ochenta: primero, la creación de los polos de desarrollo de La Coruña, Vigo y Villagarcía de Arosa; después, de 1973 a 1987, la experiencia de la Gran Área de Expansión Industrial de Galicia. Según el trabajo, ninguna de estas actuaciones cumplió sus objetivos y la política regional de los planes de desarrollo funcionó “más como un instrumento de política industrial y de integración nacional que como una auténtica política de desarrollo regional” (p. 231). El capítulo de Joseba Lebracón sobre

Vigo señala igualmente que el polo de desarrollo no transformó la economía de la zona, sino que tan sólo potenció algunas actividades mientras las ayudas estuvieron en vigor.

Los análisis de Mar Cebrián sobre el polo de Valladolid y de Luis Germán sobre el de Zaragoza llegan a conclusiones similares. En ambos casos el polo de desarrollo no modificó la trayectoria industrial de la ciudad, sino que se limitó a impulsarla. Sus efectos sobre las respectivas economías provinciales fueron muy modestos y prácticamente no tuvieron influencia sobre las provincias limítrofes ni sobre el conjunto de sus regiones. El crecimiento industrial de Valladolid continuó determinado durante la década del desarrollismo por la especialización de la ciudad en el sector del metal y, especialmente, la industria del automóvil y por la actuación de unas pocas grandes empresas, la mayoría establecidas antes de 1964 y vinculadas al capital extranjero. En el caso de Zaragoza, se acentuó el predominio de las industrias del metal, pero sin llegar a atraer una gran industria de cabecera, y continuó el protagonismo de las pequeñas y medianas empresas en la economía provincial.

El trabajo de María Ángeles Sánchez sobre el polo de Huelva ofrece datos que indican que esta actuación sí tuvo un impacto decisivo en el crecimiento industrial de la provincia. Sin embargo, se trató de un impulso industrial mal planificado, con un alto coste ecológico y que no contribuyó al desarrollo regional. En palabras de la autora, el polo “en la práctica actuó como un complejo de industrias químicas básicas, altamente contaminantes, con la capacidad concentrada en grandes empresas con escasa capacidad de generar empleo, que realizaban en el polo sólo las primeras fases de la producción, aprovechando la materia prima existente y dejando la contaminación en Huelva, mientras que las posteriores fases y el consumo final se realizaban fuera de Andalucía”.

Finalmente, Joseba de la Torre y Mario García-Zúñiga estudian el comportamiento de dos provincias, Álava y Navarra, con una economía básicamente agraria hacia 1950, que, sin beneficiarse directamente de las actuaciones de política regional del desarrollismo franquista, tuvieron un crecimiento espectacular de sus niveles de industrialización y renta en los años sesenta. Su trabajo cuestiona, por comparación, la eficacia de los polos de desarrollo, que dieron lugar en las provincias donde se establecieron a niveles de intensidad industrial menores que los que se alcanzaron en Álava y Navarra. La expansión industrial de estas dos provincias se apoyó en un entorno económico particularmente favorable (cercanía al eje industrial vasco, buenas comunicaciones, mano de obra cualificada, disponibilidad de agua, electricidad y suelo...) y en los beneficios proporcionados a las empresas por las instituciones provinciales, que aprovecharon sus privilegios forales para realizar actuaciones propias de apoyo a la industria y establecer una presión fiscal inferior a la del resto de España.

En definitiva, el libro es sin duda una obra de referencia obligada en el estudio de la economía española durante el franquismo. Como pretendían sus editores, introduce la perspectiva histórica en el análisis de la política desarrollista del tardofranquismo y contribuye a completar la visión general, macroeconómica, de esta política con estudios de caso que concretan cómo se plasmó en la práctica la combinación de Estado y Mercado y qué resultados obtuvo. Se trata de “un primer eslabón” fundamental para construir la historia económica de los planes de desarrollo en España. Tras su lectura, la visión pesimista sobre la planificación indicativa consagrada en la historiografía española no se ve contrarrestada; al contrario, se consolida, pero es ya una visión más sólida y rica en detalles.