

EL EMPRESARIO POLÍTICO.

PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y
RESPONSABILIDAD SOCIAL DE UN
EMPRESARIO NAVARRO: FÉLIX HUARTE
(1896-1971)

CARMEN ERRO GASCA*
MINERVA ULLATE FABO**

En este artículo, el ejemplo de la influencia de Félix Huarte en el desarrollo económico de Navarra sirve para ilustrar la importancia que determinados agentes —personas o grupos— tienen en la aceleración del cambio económico y social, así como la trascendencia que las transformaciones de tipo institucional tienen en la configuración de la mentalidad.

Palabras clave: empresario, cambio, política.

I - INNOVACIÓN Y CAMBIO SOCIAL

HASTA HACE relativamente pocos años, el predominio conceptual de la Escuela Neoclásica había aislado la economía del resto de las ciencias sociales. Elementos como la cultura, la historia o el entorno eran considerados como algo ajeno a su campo de estudio, poco más

que meros datos que servían como punto de partida. Aunque “lo económico” es tan sólo lo puramente asignativo, no puede entenderse sin tener en cuenta otro tipo de aspectos, con los que guarda estrecha relación. La imposibilidad de explicar muchos fenómenos dinámicos, ha llevado a algunos teóricos a cuestionarse la necesidad de ir más allá del esquema conceptual ortodoxo.

* Carmen Erro es Técnico de Investigación del Instituto Empresa y Humanismo de la Universidad de Navarra.

** Minerva Ullate es Doctoranda en Teoría Económica de la Universidad Autónoma de Madrid.

Entre los intentos de construir teorías más amplias, algunos estudiosos, como Douglass North, Oliver Williamson, o Mark Casson¹, han tratado de integrar el marco institucional y la cultura en el análisis económico tradicional. Otros, como Geoffrey Hodgson o Scott Moss², han sustituido el modelo de elección racional neoclásico por una definición más amplia del agente económico, en la que los hábitos y las rutinas, a la vez causa y consecuencia de la cultura, ocupan un lugar fundamental.

El antropólogo norteamericano Clifford Geertz, siguiendo a Max Weber, señala que el hombre es un animal que vive inserto en distintas tramas de significación que él mismo ha tejido³. La cultura sería esta urdimbre, es decir, el conjunto de valores, creencias, normas y principios rectores mayoritariamente compartidos por una sociedad o un grupo de individuos, resultado, a su vez, de la experiencia y la reflexión heredada del pasado.

La cultura y la experiencia particular son elementos necesarios para la constitución de marcos conceptuales a través de los cuales el hombre percibe

la realidad, sus valores, e identifica sus fines de acción y los medios para conseguirlos. Se trata de lo que los neo-institucionalistas denominan hábitos de pensamiento, North sistemas de creencias y Rubio de Urquía ensamblaje personal de creencias, valores, actitudes y representaciones teórico técnicas de la realidad⁴.

Los grupos son el punto de contacto entre la sociedad y el individuo, razón por la que la cultura es una realidad fraccionada. La familia, las asociaciones religiosas, las afinidades profesionales, los intereses o el nivel económico, entre otros factores, encauzan la socialización de las personas y las sitúan en grupos relativamente homogéneos con una visión propia de la realidad, es decir, con una subcultura específica. El grado de cohesión de toda sociedad se manifiesta en el número y heterogeneidad de las subculturas que en ella coexisten. Es un hecho común que una parte importante de la población asuma los fundamentos de una de ellas. Dicha subcultura predominante, que se suele denominar simplemente cultura, genera sus propios mecanismos de permanencia⁵, enraizados en las ins-

tuciones y en ciertas elites con capacidad de decisión. No obstante, ninguna sociedad es tan estática como para no experimentar cambios en la configuración de la cultura dominante, unas veces de carácter interno, por mimetismo con otras subculturas, y otras generados externamente por la influencia de factores importados. Dentro del cambio hay en cualquier caso gradaciones. Si bien los partidarios de la cultura dominante pueden admitir pequeñas modificaciones en aspectos puntuales de los valores y normas sociales, tienden a defenderse de todo aquello que ponga en entredicho los pilares fundamentales de su concepción vital⁶. En el primer caso, la hegemonía de la cultura dominante no se ve amenazada, se perpetúa y evoluciona en el tiempo, mientras que en el segundo, es probable que sea desbancada por otro *ethos* alternativo.

El grado de apertura de una sociedad hacia cambios del último tipo depende fundamentalmente del nivel de cohesión interna de la cultura dominante, es decir, de las personas que la han asumido como propia, así como del de las dis-

tintas subculturas existentes entre sí. En este sentido, hay que tener en cuenta que nadie cambia de buen grado algo que considera fundamental; más bien al contrario, manifiesta deseos de que los demás compartan los mismos presupuestos. En principio, pues, cuanto más cohesionada esté una sociedad, mayor será su resistencia a aquellos cambios que pongan en entredicho principios básicos de su forma de entender la vida y el mundo en general. En el extremo opuesto, cuanto menor sea la unidad interna de su cultura dominante, o cuanto mayor sea la de las subculturas coetáneas, mayores serán, a su vez, las posibilidades de introducir fisuras profundas en el planteamiento vital mayoritario y, por lo tanto, de acelerar cambios significativos en su configuración.

En este contexto, es igualmente significativo el papel desempeñado por ciertos grupos o personas individuales que, actuando en un momento dado como catalizadores, son capaces de contribuir a la asimilación de transformaciones importantes. Partidarios por lo general de formas minoritarias de concebir la realidad circun-

dante, estos catalizadores suelen alcanzar posiciones desde las que pueden influir en la cultura mayoritaria para, desde allí, cambiarla. Intelectuales críticos, profesionales liberales socialmente bien situados o empresarios innovadores suelen ser, entre otros, elementos proclives a desempeñar este papel.

Si ya de por sí la figura del empresario innovador es escasa, que a su vez sirva como catalizador es doblemente excepcional. Dada su importancia en el desarrollo económico, la literatura ha prestado al empresario innovador una atención especial en el último siglo, desde que fuera analizado en profundidad por Joseph A. Schumpeter. Para este autor, las funciones del empresario innovador se concretan en la introducción de un nuevo bien, la puesta en marcha de un nuevo método de producción, la apertura de un nuevo mercado, el hallazgo de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o de bienes semimanufacturados o, en último término, la aplicación de una nueva organización en cualquier rama industrial⁷.

En este contexto, el principal protagonista de este artículo, el promotor navarro Félix Huarte, puede considerarse un empresario innovador incluso desde el estricto punto de vista schumpeteriano. Huarte fue capaz de promover un sólido grupo empresarial diversificado en una Navarra eminentemente agraria, como la de comienzos de los años cincuenta. Las empresas del grupo Huarte, en torno a setenta en el año 1971, daban empleo a más de 17.500 personas, la mayor parte dentro de la propia provincia⁸. Aunque este aspecto es fundamental en la trayectoria personal y profesional de Félix Huarte, nos servirá tan sólo como punto de partida para comprender el papel que desempeñó como catalizador del cambio social vivido en Navarra desde mediados de los años cincuenta hasta comienzos de los setenta.

Influido por su amplio perfil empresarial y por las ideas desarrollistas en boga, matizadas por sus especiales condiciones personales, Huarte decidió que la única vía posible para lograr el desarrollo de Navarra, su tierra natal y sede de la mayor parte de sus

empresas, era utilizar su propio carisma para, participando directamente en la vida política, cambiar los resortes culturales que dificultaban un rápido crecimiento industrial.

II - LA NAVARRA DE ANTES DEL DESARROLLO

TANTO LA NAVARRA de antes, como la de después de la Guerra

Civil, eran sociedades fundamentalmente agrarias. No hay más que ver la estructura productiva de la región, reflejada en la distribución porcentual de su población activa por sectores.

Navarra, dada su posición interior y sus limitados recursos minero-energéticos, no fue una de las regiones que se unieron a la primera industrialización del país, si bien desde

Cuadro 1.
Distribución porcentual de la población activa por sectores

	I	II	III
1930	61%	21%	18%
1940	57%	19%	24%
1950	54%	21%	24%
1960	48%	25%	24%
1970	25%	42%	33%
1975	18%	45%	38%
1981	15%	44%	41%
1986	13%	40%	47%

Fuente: Gallego, D. (1986), *La producción agraria de Álava, Navarra y La Rioja desde mediados del siglo XIX a 1935*, Universidad Complutense, Madrid, pp. 927-929; Arana, I. y Ugalde, A. "Navarra", en Juan Pablo Fusi (dir.) (1989), *España. Autonomías*, Espasa-Calpe, Madrid, p. 671.

finales del siglo pasado surgieron una serie de iniciativas que contribuyeron a dinamizar el sector secundario⁹. Una vez terminada la Guerra Civil, la

promoción empresarial particular continuó siendo discreta, a lo que había que unir un cierto desinterés por lo industrial en el plano público.

La Navarra de la posguerra no destacaba por su pobreza en el conjunto español, más bien al contrario, su nivel de renta por habitante la colocaba en un puesto destacado (quinta posición en el conjunto de las regiones españolas en 1930)¹⁰. Sin embargo, la progresiva introducción de mejoras técnicas en la agricultura, así como la ausencia de un sector secundario consolidado, propiciaron la masiva emigración de navarros a las

provincias vecinas o al extranjero, cifrada en unas 100.000 personas en la primera mitad del siglo¹¹. La obligación de frenar su curso fue un elemento común en la mente de los principales impulsores del desarrollo en Navarra.

Ajena a proyectos de industrialización ambiciosos, la Diputación Foral continuó reforzando los gastos destinados a la construcción y renovación viaria de Navarra, a la dotación de infraestructuras o a la edu-

Cuadro 2.
Saldos migratorios, 1901-1975

1901-1910	-25.959
1911-1920	-14.485
1921-1930	-21.182
1931-1940	-10.300
1941-1950	-16.836
1951-1960	-20.499
1961-1970	18.510
1971-1975	8.319

Fuente: Ardaiz, Iosu (1980), *Navarra. Elementos para su estudio regional*, Pamplona, Eusko-Ikaskuntza, p. 211.

cación primaria, elementos considerados fundamentales para el bienestar de la población. Junto a ello, la prioridad que desde las instancias oficiales se daba al sector pri-

mario, fruto principalmente de la costumbre y de ciertos aspectos de la cultura dominante que enfatizaban los peligros de una rápida industrialización, favoreció un cierto desinterés

hacia otras formas de activar el crecimiento económico. Una vez finalizada la Guerra Civil, en Navarra se reforzó la imagen sin fisuras y no exenta de base real, de una región católica, tradicional, defensora de sus peculiaridades forales y agrícola, más allá de lo estrictamente económico, como una forma de vida capaz de aglutinar y preservar los fundamentos de su cultura.

En este sentido, el caso de Navarra confirma los fundamentos defendidos por teóricos del “Path Dependence”, como Paul Dawid y W. Brian Arthur¹², para quienes el pasado resulta un elemento fundamental para comprender el presente y prever el futuro. El “Path Dependence” es una teoría de la selección, que tiene muy en cuenta el pasado y que, por lo tanto, trata de explicar la pervivencia en el tiempo de ciertas estructuras. En cualquier proceso dependiente de una trayectoria previa (“Path Dependent”) pueden distinguirse dos momentos desde el punto de vista analítico. En el primero de ellos, la toma de decisiones está condicionada por las preferencias y la mentalidad del agente que, a su vez, son fruto de un determinado

contexto histórico. En el segundo, aparecen una serie de factores, como el rendimiento creciente que se obtiene como resultado del aprendizaje por repetición, que refuerzan la opción tomada y dificultan la búsqueda de caminos alternativos al inicialmente elegido. Este marco analítico es aplicable tanto al mundo empresarial (tecnología, políticas, etc.), como a las sociedades (decisiones políticas, instituciones, etc.), o a los individuos (hábitos, costumbres, rutinas, etc.).

Dicha dependencia del pasado se hace evidente en Navarra, una región que, como hemos visto, no inició tempranamente su proceso de industrialización y en la que la relativa rentabilidad de su sector primario permitía cubrir al menos el nivel de subsistencia a una parte importante de la población. Estas circunstancias configuraron el elenco de posibilidades que percibían los navarros, de tal forma que, incluso las personas que contaban con cierta mentalidad empresarial, orientaban su acción hacia la agricultura, bien racionalizando la explotación de sus propias tierras o bien fomentando el cooperativismo.

300

No era distinto en este aspecto el caso de las personas involucradas en política, muchas de ellas grandes propietarios agrícolas, cuyas decisiones se encaminaban principalmente a favorecer al sector primario, cuyas mejoras se interpretaban como decisivas para aumentar la riqueza y el bienestar.

Dicha trayectoria marcó la evolución de la estructura económica de Navarra de tal forma que, llegados los años sesenta y la influencia de las primeras ideas desarrollistas tan en boga en el mundo occidental, apenas se tenía experiencia sobre otras formas de producción distintas a la agricultura.

Los años cincuenta constituyeron en España un momento de cierta ruptura respecto a la situación anterior. La progresiva apertura hacia el exterior vivida por el país en aquel momento y su gradual introducción en organismos económicos internacionales contribuyeron a enraizar las bases de una nueva mentalidad económica, influida por los ejemplos vividos en su entorno más cercano¹³. Navarra no quedó fuera de estas influencias. A lo largo de la década se

fue gestando en la región, sobre todo a través de la prensa, una cierta sensibilización hacia el fenómeno industrializador y las posibles ventajas que su implantación podrían reportar a la economía navarra. Prueba de ello son iniciativas oficiales como la creación una Sección de Estudios Económicos, encargada de analizar las posibilidades económicas de Navarra, la fijación de una serie de exenciones fiscales a la creación empresarial o la concesión de ayudas a industrias novedosas¹⁴.

En los años sesenta, la atención prestada a la industria en algunos círculos restringidos fue en progresivo aumento, sobre todo como forma de paliar los efectos de una masiva y sangrante emigración para Navarra. En este contexto, en el que ya se hablaba abiertamente de términos como crecimiento económico o desarrollo, hasta entonces ausentes en el vocabulario público, se celebró en Pamplona, a comienzos de 1962, la reunión del II Consejo Económico Sindical, en la que se trataron temas como la futura industrialización de Navarra, pedida sin rodeos por algunos de sus asistentes, la posible creación de un Gabinete

Técnico en la Diputación con una Dirección de Industria, la modificación del sistema fiscal, la formación profesional técnica, la mejora de infraestructuras viarias modernas, o la construcción de un aeropuerto, todos ellos impensables pocos años atrás. Las voces que clamaban por el cambio no habían llegado todavía al interior de la Diputación Foral de Navarra. El proceso, aunque gestado, no estaba todavía culminado; la esfera oficial, cabeza visible de toda sociedad, era la gran asignatura pendiente.

Mientras tanto, en el plano ideológico, se estaban dando los primeros pasos para casar la nueva realidad que comenzaba a perfilarse como imparable con los fundamentos de la cultura local, es decir, con la evocación de una sociedad foral, defensora de la tradición y mayoritariamente católica. Ya desde los años cincuenta, la prensa local venía recogiendo toda una serie de artículos y colaboraciones en los que se trataba de deshacer la oposición existente entre tradición y progreso. Más bien al contrario, ambos términos se concebían de forma unitaria; la tradición, es decir, la defensa del ser último de Navarra, no

tenía por qué implicar inmovilismo. Es más, la conservación del espíritu peculiar de la región debía venir necesariamente a través del progreso; de otra forma, la tradición estaría abocada al fracaso, a una lenta muerte natural. “La Tradición —se decía en uno de estos artículos— no es el estacionamiento ni en el siglo XVI, ni en el XIX, con su progreso hoy arcaico, ni la nostalgia de los viajes en diligencia, de los días sin movimiento rodado y las noches sin luz. Así lo han pretendido sus enemigos de todos los tiempos, pero eso no sería tradición sino el atraso, el estancamiento”¹⁵.

III - LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UNA NUEVA MENTALIDAD

A PESAR DE LOS AIRES de cambio que soplaban en algunos ambientes, su influencia continuaba siendo minoritaria a comienzos de los años sesenta. El desconocimiento del mundo industrial de buena parte de los políticos navarros llevaba unido un cierto temor hacia las consecuencias sociales y culturales que los nuevos modos de producción podrían

302

acarrear. Sólo las personas que por su propia trayectoria profesional hubieran estado vinculadas previamente a la creación de empresas, podían tener una visión más optimista de la transformación que el paso a una sociedad industrializada supondría. Aunque este perfil emprendedor no estaba demasiado extendido en Navarra, tampoco era totalmente ajeno a ella, tal y como se ha explicado más arriba.

Era necesario, sin embargo, que el cambio se institucionalizase para que dicha mentalidad industrial se extendiera a sectores más amplios de la sociedad. La prosperidad económica de la región no podía depender de unos cuantos empresarios estrella, capaces de actuar con independencia de lo inadecuado que el marco pudiera ser. Se trataba, por el contrario, de acelerar el proceso de creación de una mentalidad industrial arraigada, contribuyendo a la transformación del entorno institucional. Es cierto que ya desde los años cincuenta se había vivido en Navarra un cierto crecimiento en la creación empresarial¹⁶, sin embargo, sin un impulso favorable desde arriba, el fenómeno no habría co-

brado una dimensión suficiente hasta bastante tiempo después. Las peculiares condiciones del momento, tanto en Navarra como en el resto del país, hicieron pensar a un grupo de personas, encabezadas por Félix Huarte, que la ocasión era idónea, y a sus ojos única, para acelerar el proceso industrializador desde el seno mismo de la Diputación Foral, entidad capaz de iniciar la requerida transformación institucional.

Desde finales de los años cincuenta la política económica española había ido cambiando de forma progresiva, dando entrada a las ideas desarrollistas que tanta aceptación estaban teniendo en todo el mundo occidental. Prueba de ello es el diseño de una serie de medidas planificadoras, recogidas en el Primer Plan de Desarrollo (Ley 194/1963, de 28 de diciembre de dicho año), que presuponían la creación en España de varios polos de desarrollo y de promoción industrial en distintos puntos del país. Los primeros se situarían en lugares con un bajo nivel de renta, alta emigración y donde ya existiera una cierta actividad industrial; los segundos quedarían ubicados en regiones con

limitada tradición fabril, aunque con recursos naturales y humanos suficientes¹⁷. En ambos casos se preveía la construcción de una red de polígonos industriales, así como la concesión de incentivos que activaran la iniciativa empresarial. Navarra quedó fuera de este primer intento planificador. En estas circunstancias, las personas que ya desde tiempo atrás veían en la industria la única solución posible, percibían la urgencia de hacer algo para que Navarra no perdiera la oportunidad del desarrollo. Se requería, sin embargo, la presencia de una figura convencida de esta necesidad de cambio, y que contara con el carisma y la capacidad de arrastre suficiente para conseguir el apoyo necesario para llegar a la Diputación Foral.

Es aquí donde entra en escena Félix Huarte, empresario navarro que había sido capaz de crear un potente grupo industrial prácticamente de la nada. De origen humilde, Félix Huarte promovió su primera iniciativa empresarial, en el sector de la construcción, a finales de los años veinte, con el apoyo financiero de un conocido capitalista local. Tras la Guerra Civil, la empresa de

Huarte supo aprovechar, como otras muchas del sector, las posibilidades que abrió el proceso de reconstrucción del país, de tal forma que su negocio se situó en un puesto de cabeza a escala nacional. A partir de aquí, ya en los años cincuenta, Félix Huarte fue ampliando su ámbito de actuación, con la creación de varias compañías industriales y de servicios, en sectores como los transformados metálicos, infraestructuras e inmobiliario, papel y embalaje, comercio exterior y alimentación. La formación del grupo empresarial Huarte fue el resultado de una acertada estrategia, que llevó a la compañía matriz a asociarse con otros negocios punteros, tanto nacionales como extranjeros, que garantizaran el nivel tecnológico más avanzado, necesario para ocupar un puesto líder en los mercados¹⁸.

Más allá del afán de lucro, que sin duda guió su trayectoria, de la vida profesional de Félix Huarte se desprende su concepción de la empresa como misión. Por una lado, sus iniciativas empresariales debían servir principalmente para crear empleo y, a ser posible, en Navarra. Por otro, su preocupación por el bienestar

304

de sus trabajadores le llevó a adoptar medidas como el pago de salarios superiores a la media, el abono de los gastos médicos de algunos de sus operarios, o la construcción de instalaciones deportivas en sus fábricas. Como contrapartida, Félix Huarte, un hombre de carácter fuerte, exigía una total entrega a la empresa y al trabajo. El resultado fue la generación de un clima de confianza en las relaciones laborales, nunca exento de un gran respeto hacia la figura del fundador del grupo.

Félix Huarte era un hombre religioso, que procuraba mantenerse informado sobre la doctrina de la Iglesia Católica. En este sentido, la publicación de la encíclica *Pacem in Terris* (abril de 1963), de Juan XXIII, constituyó un acicate que animó al empresario navarro a dar una proyección pública a su vida empresarial¹⁹. El texto pontificio exhortaba a los católicos a participar en la vida pública, trabajando en favor del bien común, para promover un orden más justo. Ya desde tiempo atrás, Félix Huarte venía forjando una idea más o menos ajustada de lo que, en su opinión, debería ser la Navarra del futuro. Su propia ex-

periencia personal le demostraba que la promoción industrial, incluso en un medio relativamente adverso, le había llevado al éxito. A ello había que unir, como ya hemos comentado, el giro experimentado en torno a aquellos años en la política económica nacional, y el esbozo de una planificación del desarrollo que no incluía a Navarra, región en la que Huarte tenía grandes intereses empresariales y personales. Compartía plenamente, por otro lado, la visión más común que de Navarra se tenía en el momento, es decir, la que hacía especial hincapié en su foralidad, la defensa de sus tradiciones más arraigadas y su profunda religiosidad. Era, sin embargo, uno de los más fervientes partidarios de que para mantener estas esencias había que luchar contra la emigración, la mayor lacra de la sociedad navarra de entonces, y colocar a la región en el puesto de cabeza que, según él, le correspondía. La única solución que desde su punto de vista se perfilaba viable era la puesta en marcha de un plan de industrialización, avalado y fomentado desde la propia Diputación Foral.

El 2 de abril de 1964 quedó constituida una nueva Diputación, en la que Félix Huarte ocupaba la Vicepresidencia. Llegó hasta aquí avalado por una candidatura carlista aceptada por el Gobernador Civil, de la que también formaba parte Miguel Javier Urmeneta, ex-alcalde de Pamplona y Director de la Caja de Ahorros Municipal, el complemento idóneo a la figura de Félix Huarte. El hecho de que ni Huarte ni Urmeneta fueran carlistas permite suponer que la cúpula del carlismo navarro compartía las premisas básicas del modelo de sociedad que ambos hombres de empresa querían implantar. El apoyo del carlismo era fundamental para garantizar el éxito, dada su gran capacidad de movilización. Fue ésta, en definitiva, la bisagra que permitió la adhesión mayoritaria de una población no excesivamente sensibilizada a un plan de actuación de difusión todavía minoritaria²⁰.

La voluntad de hacer compatibles las esencias de la cultura navarra con el progreso material, la base del proyecto político de Huarte y sus allegados, queda reflejada en su discurso de toma de posesión

del cargo de Vicepresidente de la Diputación, en el que afirmaba: “Mi esfuerzo por engrandecer a Navarra, por defender sus Fueros, conservar sus costumbres y guardar sus tradiciones, ha de ser, podeis tener la seguridad, tenaz y constante, pidiendo al Señor me ilumine y ayude en estas sagradas tareas (...). Somos, también, conscientes de que, si queremos hacer una Navarra económicamente fuerte, para lograr el bienestar de todos sus hijos, tenemos y debemos conjugar el desarrollo simultáneo de las riquezas Agrícola e Industrial, que no son antagónicas, sino que, por el contrario, se complementan”²¹.

Una vez en la Diputación Foral, no todo resultó fácil, sin embargo. Al bloque formado por Urmeneta, Huarte y José Heras se oponía frontalmente el grupo encabezado por Amadeo Marco y completado por Ángel Bañón y Asiáin. Sólo el séptimo de los diputados, Ambrosio Velasco, fluctuaba hacia unos u otros, según su entender en cada momento. Su apoyo al Plan de Promoción Industrial propuesto por los primeros permitió la apuesta por el desarrollo. La distancia que separaba a ambas

facciones no era tan grande. Las dos defendían la foralidad y las tradiciones de Navarra; las alejaba el temor de unos hacia las consecuencias que una rápida industrialización pudiera conllevar, y el convencimiento de los otros de que ésta era la única forma de evitar males mayores.

A pesar de las tensiones internas, el Programa de Promoción Industrial, la principal apuesta política del grupo encabezado por Huarte, fue aprobado por la Diputación Foral el 10 de abril de 1964²². El documento final agrupaba una serie de disposiciones que, como su propio nombre indica, tenían como objetivo más inmediato la industrialización de la provincia aprovechando la potencialidad del régimen foral. El Programa de Promoción Industrial (con el complemento del Plan de Polígonos Industriales, del Plan Agrícola, el Plan Forestal, el de Caminos y el de Educación), no resultaba novedoso del todo, puesto que copiaba casi literalmente varios apartados del Plan nacional.

La peculiaridad de la propuesta navarra, frente al modelo nacional, radicaba en su

interés porque el desarrollo se extendiera a todo el territorio, por medio de la creación de una serie de polígonos industriales insertos en el ámbito rural, especialmente en las cabezas de merindad, con el fin de generar modos de vida alternativos para todas aquellas personas que no tuvieran tierra suficiente para vivir, frenar el éxodo rural, y suavizar el impacto de posibles tensiones sociales²³. Esta propuesta equilibrada era, además, respetuosa con la esencia política y administrativa de Navarra, una región en la que, a lo largo de su historia, la comarca había jugado un papel decisivo en la toma de decisiones. El Plan nacional, por el contrario, con su política de polos, daba prioridad a unas zonas del país sobre otras, y a los núcleos urbanos sobre los rurales.

IV - HACIA UNA NUEVA SITUACIÓN

LOS RESULTADOS de la propuesta en marcha del Plan de industrialización no se hicieron esperar. Las variables macroeconómicas más relevantes comenzaron a reflejar al poco tiempo

la intensidad del cambio producido.

En primer lugar, las medidas industrializadoras adoptadas no sólo lograron frenar la emigración, sino que consiguieron que el saldo migratorio cambiara de signo en tan sólo diez años. Frente a los 20.000 navarros que se vieron obligados a abandonar la región en los años cincuenta, en la década de los sesenta se recibieron 19.000 personas llegadas de diferentes puntos del país²⁴.

Quizás la variable que mejor evidencia la naturaleza de las transformaciones vividas en aquellos años sea la distribución porcentual de la población activa entre los distintos sectores productivos. Prueba de ello es que, a mediados de los setenta, el sector primario representaba un 25% del total (véase cuadro 1), casi la mitad que diez años atrás, y que, entre 1964 y 1973, el valor añadido generado por el sector industrial se multiplicó por algo más de tres.

En los diecisiete años que estuvo en vigor, el Programa de Promoción Industrial supuso la creación o ampliación de más de 440 empresas, con una inversión de más de

53.000 millones de pesetas y una generación de empleo superior a los 37.500 puestos de trabajo²⁵. No hay que olvidar tampoco el notable esfuerzo educativo hecho por las instituciones navarras de la época, con el fin de cubrir las deficiencias que en esta materia se tenían. La calidad y generalización de la enseñanza primaria en Navarra resultaba satisfactoria, dado el énfasis que en ella se venía poniendo desde tiempo atrás. Las grandes lagunas eran, a mediados de los cincuenta, los niveles medio y profesional. Las mejoras producidas en este terreno consiguieron, por ejemplo, que entre 1960 y 1975, los matriculados en Bachillerato en Navarra pasaran de 8.043 a 23.438²⁶. En el nivel superior, la creación de la Universidad de Navarra en 1952, en constante crecimiento, comenzó a proporcionar al mercado de trabajo un importante número de profesionales. No hay que olvidar tampoco el decisivo papel desempeñado por las escuelas de formación profesional, cuyo número aumentó considerablemente como consecuencia de la implantación del Plan de Promoción Industrial.

A pesar de las medidas preventivas adoptadas y de la propia concepción globalizadora del proyecto de desarrollo navarro, sus promotores no pudieron evitar la aparición de una serie de problemas laborales, presentes en todo proceso acelerado de industrialización, sobre los que se tenía muy poca experiencia. En pocos años, las tensiones en el ámbito de las empresas navarras fueron en progresivo aumento. Prueba de ello es que entre 1968 y 1975 los conflictos en el ámbito de las empresas pasaron de 7 a 161. En 1974, por ejemplo, el número de horas de paro en Navarra superó los 2.000.000²⁷.

Las nuevas medidas industrializadoras convivieron y en buena medida aceleraron cambios en la mentalidad y en los hábitos y costumbres de la población²⁸. Desde finales de los años cincuenta, la progresiva apertura de España hacia el exterior facilitó la difusión de formas de vida y modos de pensar en auge en otros países, influencia de la que Navarra no quedó ajena. Por otra parte, la elevación del nivel general de vida que la activación del proceso de creación empresarial produjo, contribuyó a au-

mentar la capacidad de consumo de buena parte de la población y, con ello, su demanda de una mejor educación, de actividades de ocio, de una vivienda más amplia y mejor equipada, en definitiva, de una serie de servicios hasta entonces escasamente desarrollados.

Todos estos factores generaron en Navarra tensiones y conflictos similares a los vividos en otros puntos del país. Sí fue peculiar, sin embargo, el hecho de que la institucionalización del cambio se gestara por iniciativa de una serie de navarros, desde el interior de la propia región. Sin perder de vista la importancia que el factor humano tuvo en la concepción del proyecto, es necesario resaltar que la autonomía de la que gozaba Navarra, gracias a su peculiar régimen foral, hizo posible que el plan se desarrollara y saliera adelante.

V - LA IMPORTANCIA DE LOS CATALIZADORES DEL CAMBIO SOCIO-ECONÓMICO

ACEPTANDO como válida la premisa de que el cambio es consustancial a toda realidad tem-

poral y que, por lo tanto, no existen sociedades enteramente inmóviles, hay que considerar que éste admite toda clase de gradaciones en su ritmo y trascendencia. El ejemplo de Félix Huarte nos ha servido para ilustrar la importancia que determinados agentes tienen en la aceleración del cambio, tanto económico como social, así como la relevancia que las transformaciones de tipo institucional tienen en la configuración de la mentalidad, tal y como los teóricos neo-institucionalistas han puesto de manifiesto²⁹. La institucionalización del cambio suele ser la fase final de todo proceso de transformación lenta, generado de abajo hacia arriba. Por el contrario, tiende a coincidir con etapas iniciales o intermedias cuando es el resultado de una necesidad percibida por un grupo que, como primera estrategia, elabora un plan de acción con el objeto de generalizar e implantar de arriba hacia abajo sus puntos de vista. Es en este momento cuando resulta especialmente necesaria la presencia de un agente catalizador que, por su capacidad de maniobra y su carácter, consiga institucionalizar este nuevo

modo de concebir determinados aspectos sociales para, a partir de ahí, lograr cambios en la mentalidad y en la acción.

En el ejemplo expuesto, Félix Huarte asumió la función de catalizador del cambio experimentado en Navarra a mediados de los años sesenta. Huarte fue ante todo un empresario. Dedicó la mayor parte de su vida a la construcción de un grupo empresarial sólido y prestigioso; en sus últimos años, su propio interés particular pero, sobre todo, el amor que sentía hacia su tierra natal, y su fe, le llevaron al terreno de la política. Su actuación en este campo debe entenderse en parte como respuesta al llamamiento hecho por el Pontífice a que las personas con capacidad asumieran cierta responsabilidad social e intervinieran en la vida pública. Huarte personalizó esta llamada y pensó que, como hombre de empresa, su tarea era promover el bienestar material de Navarra por medio de la promoción industrial, una actividad que, según la mentalidad económica de la época, era la forma más idónea para alcanzar niveles aceptables de desarrollo.

310

Félix Huarte se convirtió en la cabeza visible de un grupo de personas que, ya desde tiempo atrás, buscaban el modo de implantar una serie de cambios socio-económicos en Navarra. En este sentido, Huarte no inventó nada aunque, como en su día indicara Schumpeter, no es emprendedor quien inventa, sino quien es capaz de llevar a la práctica las invenciones de otros. Sin la intervención de Félix Huarte y su equipo, es probable que los cambios que ellos defendían hubieran tenido igualmente lugar a medio o largo plazo. Su mediación

servió para acelerar un proceso que ya estaba en marcha y para cuestionar las posiciones de aquellas personas con poder de decisión que temían las consecuencias que una rápida industrialización podía conllevar. Pocos eran, sin embargo, los aspectos que distinguían a ambos grupos; los dos compartían la defensa de los fueros y de las esencias de Navarra. Les separaba el lugar que el bienestar material ocupaba en sus respectivas escalas de valores. Aspecto, que puede parecer pequeño, pero que es la base de una gran diferencia.

1 Véase North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press; Williamson, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, Nueva York; Casson, M. (1991), *The Economics of Business Culture. Game Theory, Transaction Costs, and Economic Performance*, Clarendon Press, Oxford; (1995), *Entrepreneurship and Business Culture. Studies in the Economics of Trust*, E. Elgar, Aldershot.

2 Hodgson, G. (1988): *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Polity Press, Cambridge; (1993), *Economics and Evolution. Bringing Life into Economics*, Polity Press, Cambridge; Moss, S. (1990), "Equilibrium, Evolution and Learning", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, vol. 13, n. 1, pp. 97-115.

3 Geertz, C. (1987), *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, p. 20.

4 North, D., Op. cit.; Rubio de Urquía, R. (1991), "Ética y procesos de asignación de recursos", *Información Comercial Española*, n. 691, pp. 7-15.

5 Hofstede, G. (1980), *Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values*, Sage, Beverly Hills, pp. 16-17.

6 Nos referimos a cambios sociales que, como afirma P.P. Donati, provoquen "un modo distinto de ordenar relacionalmente los elementos y las relaciones entre ellos". En este sentido, continúa el autor, "para que se produzca un cambio social no basta

con un nuevo elemento, (por ejemplo una nueva tecnología) o una nueva relación en sí y por sí (por ejemplo en los estilos de vida), sino que se necesita una forma de relación entre las relaciones y los elementos que lo componen, entera y diferenciada"; véase Donati, P.P. (1997), "Cambio social y pensamiento sociológico: hacia una teoría relacional", en Vázquez de Prada, V., Olábarri, I. y Caspistegui, F.J. (eds.), *Para comprender el cambio social. Enfoques teóricos y perspectivas historiográficas*, Eunsa, Pamplona, p. 78.

7 Schumpeter, J.A. (1957), *Teoría del desenvolvimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 77, 84-85.

8 Paredes, J. (1997), *Félix Huarte, 1896-1971. Un luchador enamorado de Navarra*, Ariel, Barcelona, p. 166.

9 Véase Erro, C. (1997), *Promoción empresarial y cambio económico en Navarra, 1830-1913*, Cámara Navarra de Comercio e Industria, Pamplona.

10 Tortella, G. (1994), *El desarrollo de la España contemporánea: historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza, Madrid, p. 375.

11 Ferrer, M. (1986), "La población", en Floristán, A. y Otros, *Lecciones de Geografía de Navarra*, EUNSA, Pamplona, p. 130.

12 Dawid, P. (1985), "Clio and Economics of QWERTY", *American Economic Review*, n. 75, pp. 332-337; Arthur, W.B. (1988), "Self Reinforcing Mechanism in Economics", en Anderson, P.W.; Arrow, K.J. y Pines,

D. (eds.), *The Economy as an Evolving Complex System*, Addison Wesley, Reading.

13 González, M.J. (1979), *La economía política del franquismo (1940-1970)*. *Dirigismo, mercado y planificación*, Tecnos, Madrid, pp. 130, 187 y ss.; “El desarrollo regional frustrado durante treinta años de dirigismo (1928-1958)”, en VV.AA. (1981), *La España de las autonomías (Pasado, presente y futuro)*, Espasa-Calpe, Madrid, pp. 485-543.

14 Más información sobre este tema en Caspistegui, F.J. y Erro, C. (1999), “El naufragio de Arcadia. Esbozo del cambio social en Navarra durante el franquismo”, *Mito y realidad en la historia de Navarra*, tomo III, Sociedad de Estudios Históricos de Navarra, Pamplona, pp. 107-131.

15 S.A.B., “Glosas. Lo que en verdad representa”, *El Pensamiento Navarro*, 5-II-1950, p. 6.

16 Véase Garrués, J.A. (1992), “Cien años en la formación de capital en Navarra (1886-1986). Una aproximación”, *Príncipe de Viana*, Anejo 16, pp. 433-461.

17 Cuadrado Roura, J.R. (1981). “La política regional en los planes de desarrollo (1964-1975)”, en VV.AA., *La España de las autonomías. (Pasado, presente y futuro)*, Espasa-Calpe, Madrid, pp. 556-557.

18 Paredes, J., Op. cit., p. 166.

19 “Al examinar mi casi nula valía para un cargo de esta naturaleza —afirmaba Félix Huarte—, quedé perplejo y confundido, y después de, por lo menos, seis meses de dudas y vacilaciones, sin ceder a las presiones

que por varios conductos recibía, me decidí a aceptar este pesado, aunque honroso cargo, la *Pacem in Terris* de nuestro llorado y querido Juan XXIII”; véase Paredes, J., Op. cit., p. 248.

20 Paredes, J., Op. cit., p. 388.

21 “Ayer se constituyó la nueva Diputación Foral de Navarra. Ocupó la Vicepresidencia don Félix Huarte”, *Diario de Navarra*, 3-IV-1964, pp. 1, 4.

22 *Boletín Oficial de Navarra*, 13-IV-1964.

23 Saralegui, F.J. de (1966), “Nuevas regiones industriales. Navarra: Desarrollo regional y comarcal”, *Información Comercial Española*, n. 390, pp. 121-122.

24 Nicolau, R. (1989), “La población”, en Carreras, A. (coord.), *Estadísticas Históricas de España, siglos XIX-XX*, Madrid, Fundación Banco Exterior, p. 82.

25 Véase Caspistegui, F.J. y Erro, C., Op. cit., p. 125.

26 Almarcha, A. (colab.) (1975), *Estadísticas básicas de España: 1900-1970*, Madrid, CECA, pp. 405-406.

27 Iriarte Areso, J.V. (1995), *Movimiento obrero en Navarra (1967-1977)*. *Organización y conflictividad*, Pamplona, Gobierno de Navarra, p. 252.

28 Véase Pérez-Agote, A. (1989), “Cambio social e ideológico en Navarra (1936-1982). Algunas claves para su comprensión”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 46, pp. 7-21.

EL EMPRESARIO POLÍTICO

29 Bowles, S. (1998), "Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Eco-

nomnic Institutions", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, pp. 75-111.

313

