

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

Este libro nos invita a analizar la política de planificación indicativa desarrollada en España durante los años sesenta y principios de los setenta. El régimen franquista presentó la fórmula planificadora como una panacea para resolver los graves problemas del país. Sin embargo, sus resultados fueron bastante decepcionantes, al menos desde el punto de vista económico. En el capítulo introductorio, los editores explican como la opción planificadora representó una tendencia bastante extendida en el marco occidental entre 1950 y la primera crisis del petróleo. Con algunos matices, la idea genérica de la planificación trataba de conciliar el mercado y el Estado, la libertad económica y el intervencionismo gubernamental. La tutela del mercado por parte del Estado vino inspirada y fomentada bajo las recomendaciones de los organismos internacionales fundados después de Bretton Woods y también por los estudios elaborados en la época por los científicos sociales. Ahora bien, dentro de esta línea de actuación es posible diferenciar dos grupos de países capitalistas, de un lado, los países del sur de Europa —excepto Francia— donde se apostó por la planificación ortodoxa y, de otro, la Europa del norte, Estados Unidos y Japón, donde se aplicó una acción concertada y flexible entre lo público y lo privado. Los objetivos prioritarios de la planificación fueron diferentes en cada grupo de países. En las economías europeas del sur, el factor decisivo para asumir los planes radicó en la posibilidad de lograr alcanzar de manera más rápida los beneficios del ciclo de crecimiento de la Edad Dorada y, con este fin, las políticas planificadoras se aplicaron sin debate interno. Mientras tanto, en las democracias liberales europeas el proceso planificador persiguió principalmente la conciliación entre el crecimiento económico y la redistribución de la renta y en él colaboraron y participaron todos los partidos políticos, elites y agentes sociales.

A partir de este contexto, De la Torre y García-Zúñiga analizan los inicios de la planificación española en el marco de la grave crisis económica de finales de los años cincuenta, provocada por el agotamiento del modelo autárquico. La dictadura franquista optó por el modelo planificador, no sólo como una pieza clave para el desarrollo económico sino también como un arma de propaganda política. Se tomó como referencia el modelo francés, vinculante para el sector público e indicativo para el privado y compatible con el mercado, el que exigía menos en términos de concesiones democráticas y el que mejor se adaptaba, por tanto, a los intereses de la dictadura. Sin embargo, la necesidad de conciliar el mercado y el Estado, dentro de un régimen dictatorial con graves carencias financieras y de gestión, imprimió carácter y singularidad propia a la planificación española y determinó sus resultados.

Según los editores, el principal objetivo de la obra es aportar luz sobre el modelo económico de desarrollo que funcionó en la España del tardofranquismo a través de las políticas planificadoras. Con este fin, el libro se divide en dos bloques. El primero contiene cinco estudios generales desde diferentes perspectivas de análisis sobre los planes de desarrollo en la España franquista. El segundo recoge seis estudios de caso donde se analizan o bien los éxitos y fracasos de algunos polos de desarrollo (A Coruña, Vigo, Valladolid, Zaragoza y Huelva), o bien las consecuencias económicas de su ausencia desde un punto de vista regional (Álava y Navarra).

José Luis Ramos y Luis Pires abren la primera parte de la obra con el análisis del proceso de planificación en España desde la perspectiva de las ideas. Con este fin, presentan a los principales teóricos que defendieron los planteamientos planificadores en la España de los años cuarenta y cincuenta y explican como el optimismo matizado con el que los economistas de la época acogieron estas ideas se fue transformando en una actitud crítica desde mediados de los años sesenta. Es más, estos economistas acabaron por calificar como un error el haber renunciado a la aplicación de una política económica más liberal en la línea del Plan de Estabilización de 1959, que quedó amordazada por los planes de desarrollo. Al analizar las influencias exteriores de la planificación española, Joseba de la Torre sostiene que Francia aportó “el corpus formal y burocrático” para poner en marcha los planes franquistas, pero el país galo no fue el único espejo para los tecnócratas españoles sino que éstos bebieron de otras muchas fuentes. El establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con el exterior tras el periodo autárquico permitió el acceso a una mejor información y conocimiento de las experiencias en política económica de otros países europeos. Dentro de este ámbito, los planes sirvieron para intensificar y atraer el interés de la inversión extranjera por el mercado español e impulsaron una estrategia de captura de los contratos ligada a la planificación indicativa.

En cualquier caso, algunos de estos aspectos favorables para el crecimiento se vieron ensombrecidos por debilidades intrínsecas a la pervivencia del régimen dictatorial. A este respecto, Francisco Comín y Rafael Vallejo concluyen que los planes de desarrollo fracasaron en la promoción del crecimiento económico por tres razones básicas: la inversión de los Presupuestos del Estado resultó muy inferior a la prevista, los múltiples instrumentos interventores distorsionaron la asignación de recursos y la corrupción y la utilización fraudulenta de ayudas alejó a los planes de la eficiencia económica. Es más, estos autores añaden que la planificación española no puede catalogarse como tal, sino “que sirvió para encubrir el hecho de que las decisiones de inversión se siguieran tomando con los mismos criterios políticos y ‘clientelares’ que antes”. De hecho, los recursos públicos dedicados a la inversión fueron escasos e inoperantes para las exigencias del crecimiento económico del periodo. La experiencia de Altos Hornos de Vizcaya, analizada por E. Fernández de

Pinedo, sirve de ejemplo a esta situación. Las grandes empresas siderúrgicas lograron ingentes recursos públicos, pero fueron incapaces de producir a costes competitivos en el ámbito internacional. Para reducir la brecha tecnológica fue necesaria, además del apoyo gubernamental, la participación de inversores extranjeros que aportasen tecnología y recursos financieros. Fernández de Pinedo concluye 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 estimular de forma suficiente las capacidades empresariales y la innovación tecnológica, al menos en el terreno siderúrgico”.

Comín y Vallejo sostienen que las restricciones financieras respondían básicamente a la resistencia del régimen a impulsar una reforma fiscal que permitiese elevar la recaudación del Estado. La dictadura franquista perseguía el crecimiento económico pero no la equidad social, y la estabilidad social se mantenía por la represión policial y judicial. En consecuencia, los planes de desarrollo nacieron incapacitados por las limitaciones intrínsecas a una dictadura y por la pobreza de recursos de la Hacienda. No obstante, según estos autores, los decepcionantes resultados apuntados podrían ser matizados, pues los planes de desarrollo ofrecieron al sector privado estímulos para orientar su inversión e información sobre los proyectos del gobierno. En paralelo, las políticas planificadoras impulsaron gastos fiscales (exenciones, desgravaciones, bonificaciones...) e inversión directa en los polos de desarrollo y favorecieron el acceso al crédito oficial, lo que benefició a algunos grupos empresariales.

Otro de los ámbitos que invita a poner en cuestión los planes franquistas fue el mercado de trabajo, que expulsaba a cientos de miles de trabajadores hacia Europa en pleno proceso desarrollista. Como explica Gloria Sanz, esta aparente paradoja respondía a la escasa efectividad de las políticas planificadoras para corregir los desequilibrios territoriales en términos de empleo y revelaba el crecimiento desigual y desequilibrado en medio de la planificación. Ahora bien, los planes colaboraron con la política migratoria del Instituto Español de Emigración, lo que les permitía controlar la salida de trabajadores cualificados, reducir el subempleo en el interior del país y beneficiarse de las remesas, fuente clave para la financiación del desarrollo económico. En definitiva, bajo una nube de contaminación mediática, se habían construido en torno a la planificación indicativa unas expectativas desproporcionadas, hasta llegar a considerarla como el instrumento fundamental que podría equiparar la economía española a las de sus vecinos europeos. Pero muy pronto, en los años sesenta, buena parte de los economistas eran conscientes de que el “desarrollo se había convertido en mercancía política al servicio del poder y la imagen de unos pocos, los tecnócratas capitaneados por López Rodó” (Ramos y Pires).

La segunda parte de la obra recoge la experiencia de cuatro de los cinco primeros polos de desarrollo industrial designados en 1964 (queda fuera del estudio Sevi-

lla), A Coruña (M. Fernández y J. Mirás), Valladolid (M. Cebrián Villar), Vigo (J. Lebrancón) y Zaragoza (L. Germán Zubero); uno de los dos polos de promoción (junto con Burgos) también de primera generación, Huelva (M. A. Sánchez Domínguez); y el estudio de dos provincias que quedaron fuera de la acción del Estado, Álava y Navarra (De la Torre y García-Zúñiga). Es una lástima que no se dedique ningún capítulo a los polos nacidos del II Plan de Desarrollo (1968-1971), Granada, Córdoba y Oviedo ni a los de Logroño y Vilagarcía de Arousa creados más tarde, en 1972, para poder realizar un análisis comparativo de sus objetivos, características y resultados con los más pioneros. Por otro lado, al analizar cada ciudad-polo de manera individual se producen repeticiones en cuadros y argumentos, por la lógica voluntad de los autores de situar cada experiencia particular en su marco legislativo y de comparar sus resultados con el conjunto. En cualquier caso, y aún desde diferentes perspectivas de análisis, las conclusiones obtenidas en estos estudios confirman las ideas ya adelantadas por la historiografía española en los años setenta y ochenta. Los Polos de Desarrollo tuvieron efectos dinamizadores en las economías locales, sobre todo en términos de inversión y empleo, aunque en la mayoría de los casos simplemente consolidaron empresas o sectores con cierto protagonismo en la zona. Los polos analizados parecen compartir la presencia de empresas líderes que concentraron gran parte de la inversión y del empleo —como por ejemplo Citroën Hispania en Vigo o FASA-Renault en Valladolid. Sin embargo, apenas sirvieron para impulsar el desarrollo regional ni transformar la estructura industrial de las zonas donde se ubicaron, y ejercieron pocos efectos de arrastre positivos sobre su territorio de influencia geográfica. Entre las razones apuntadas para explicar estos decepcionantes resultados destacan la contaminación política en el proceso de elección de los polos, el retraso en la dotación de las infraestructuras básicas, la mala gestión y la limitada financiación pública.

Tomando como referencia las tasas de crecimiento del VAB industrial entre 1935-1975 de las siete provincias donde se instalaron los primeros Polos de Desarrollo, De la Torre y García-Zúñiga concluyen que Burgos, Sevilla y Zaragoza quedaron por debajo de la media española, mientras que Valladolid, Pontevedra y Huelva superaban en más de un punto la media española. Según estos autores, los resultados obtenidos proporcionan una imagen dual de las provincias-polo entre el éxito y el fracaso, aunque la balanza se decanta más por las experiencias mediocres. Estas conclusiones contrastan con las provincias de Álava y Navarra, cuyo VAB industrial creció de manera espectacular entre 1935-1975 sin estar incluidas en los Polos de Desarrollo estatales. Para explicar este éxito, De la Torre y García-Zúñiga destacan el excelente margen de maniobra financiero y administrativo de su estatus foral que se traducía en una menor presión fiscal, la mayor capacidad financiera de las Diputaciones para impulsar el desarrollo y una gestión eficaz de las instituciones locales que poseían margen de maniobra para crear suelo barato para las fábricas. En defi-

nitiva, la gran ventaja de Álava y Navarra pareció estar en saber “utilizar y dilatar en lo posible unas competencias económicas y tributarias de las que carecían el resto de las provincias”. Estos resultados vuelven a invitar a abrir el debate de hasta qué punto los Polos de Desarrollo fueron necesarios y en qué medida impulsaron el desarrollo local o introdujeron distorsiones negativas para el crecimiento futuro en sus zonas de influencia. En definitiva, el libro nos invita a reflexionar sobre las políticas aplicadas por el régimen franquista y sus efectos a largo plazo sobre el comportamiento de la economía española. No parece haber ninguna duda de que, al menos durante algún tiempo, los Polos de Desarrollo se utilizaron para impulsar una campaña de imagen a favor del régimen de Franco, lo que corrobora una vez más la excelente maquinaria propagandística de la dictadura y su capacidad para vender humo.

Margarita Vilar Rodríguez

Universidade da Coruña