

POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN NAVARRA, 1890-1970

JOSEBA DE LA TORRE
Universidad Pública de Navarra

MARIO GARCÍA-ZÚÑIGA
Universidad del País Vasco

RESUMEN

Este artículo analiza la influencia de la acción pública regional en el crecimiento y desarrollo económico de Navarra entre finales del siglo XIX y 1970. A través de un *sui generis* federalismo fiscal, la hacienda navarra suministró bienes preferentes y gastó en infraestructuras por encima del nivel medio español. Estos estímulos y una menor presión fiscal no contribuyeron, sin embargo, a la industrialización regional hasta los años sesenta. El Programa de Promoción Industrial de 1964 favoreció una inversión empresarial que aceleró la transformación de esa economía regional. No obstante, la intervención pública estuvo precedida por las fuerzas del mercado que insertaron a Navarra en uno de los principales ejes de desarrollo económico español de finales de siglo XX.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyse the influence that regional public intervention had in the economic growth and development of Navarre between the end of the XIXth century and 1970. By means of a «*sui generis*» fiscal federalism, Navarre's Treasury's provision of «merit goods» and infrastructure were above the average level of Spain. However, it was not until the 60s that these incentives, and a lower tax pressure, contributed to the industrialisation of the region. The Programme of Industrial Promotion of 1964 favoured business investments, which accelerated the transformation of this regional economy. Nevertheless, public intervention was preceded by the forces of the

N. de E.: Fecha de recepción del artículo: abril, 2001.

Fecha de aprobación por el Consejo de Redacción: octubre, 2002.

market, which inserted Navarre among one of the principal axis of the economic development of Spain at the end of the xxth century.

JEL Classification: N94, O23, H72.

1. INTRODUCCIÓN *

En España, hasta fechas muy recientes, la historia económica de los espacios regionales durante los siglos contemporáneos ha sido escasamente cultivada. No deja de ser sorprendente que, si gracias, precisamente, a los estudios regionales sobre la economía y la sociedad de los llamados siglos modernos se pudo definir y explicar mejor el modelo de feudalismo desarrollado o antiguo régimen, esta perspectiva metodológica no se haya extendido con mayor frecuencia al Ochocientos y, más aún, al Novecientos. Al menos, cuando se ha ensayado, esta vía ha mostrado sus virtudes: el análisis de las pautas de industrialización en once de las actuales diecisiete comunidades autónomas o el estudio de las burguesías locales en el sur de Europa y América Latina ¹ refrendan la pertinencia del enfoque regional. Por su parte, un ejercicio que agregase los resultados de las historias agrarias regionales permitiría reubicar el papel del sector primario en el desarrollo económico español. Sin embargo, los resultados de esas vías de trabajo no han sido incorporados a los manuales más recientes de la disciplina, por más que los agregados a escala nacional hace tiempo que evidenciaron sus carencias explicativas en toda Europa ².

Desde la economía regional se ha insistido en que tan importantes como los factores económicos implícitos en las teorías de la localización industrial y de las economías de aglomeración, son los elementos extraeconómicos. Y, en particular, el marco institucional puede influir de modo decisivo en el desarrollo de las potencialidades de un territorio. La dinámica

* Este trabajo ha sido parcialmente financiado por la DGICYT (Proyecto de investigación PB92-1062). Versiones preliminares fueron presentadas en el VI Congreso de Historia Económica (Girona, 1997) y en el V Encuentro de Economía Pública (Valencia, 1998). Agradecemos a Emilio Domínguez Irastorza, Emiliano Fernández de Pinedo, Emilio Huerta, Jesús Ruiz-Huerta, Jesús M.ª Valdaliso y a los evaluadores anónimos de la *Revista de Historia Económica* sus comentarios y sugerencias.

¹ Nadal y Carreras (1990); Cerutti y Vellinga (1989).

² Bien es cierto que la necesidad de reconstruir las principales variables macroeconómicas para el conjunto español y la debilidad de las fuentes estadísticas para la primera mitad del siglo xx han podido influir en que no abunden los estudios regionales hechos por historiadores económicos. Véase Carreras (1990), pp. 6-8.

económica estaría reflejando cómo interactúan las decisiones públicas y las expectativas de los agentes privados ³.

Navarra constituye un buen observatorio. Hasta mediados del siglo XX su economía estuvo predominantemente orientada al desarrollo agrícola. A falta de otros indicadores, y con todas las cautelas que requiere el manejo del número de activos que nos proporcionan los censos de población, en 1950 el sector primario seguía siendo el máximo generador de empleo: de cada 100 trabajadores, 54 estaban vinculados a este sector, 21 al secundario y 24 al terciario. Veinte años después, el reparto sectorial de la mano de obra reflejaba las transformaciones que se habían producido en los años cincuenta y, sobre todo, en los sesenta: industria y construcción ocupaban ahora al 41 por 100 de los activos, frente al 28 por 100 vinculado a la agricultura y al 31 por 100 al terciario (cuadro 7). La imagen que para 1969 proyectan las estimaciones del PIB del Banco de Bilbao evidencia bien el cambio operado en la década de los sesenta: el sector primario contribuía con un 19,6 por 100 a la riqueza regional, el secundario con un 42 por 100 y comercio y servicios con el 38,4 restante ⁴.

Nuestro objetivo es analizar si la política presupuestaria de la Diputación Foral de Navarra jugó algún papel en ese crecimiento económico por la vía agraria y en el retraso industrial que tienen lugar durante la primera mitad de la centuria y en ese cambio de rumbo que empieza a producirse en los años cincuenta y que culminó con la industrialización plena en la década de los sesenta. Un sistema fiscal diferenciado y la capacidad normativa en materia tributaria conferían a las instituciones forales un potencial de intervención pública ausente en los territorios de régimen común. Consolidado en la segunda mitad de la anterior centuria ⁵, el elevado grado de autonomía posibilitó que la Diputación estuviera en condiciones de suministrar algunas funciones de gasto necesarias para el crecimiento económico provincial.

El estudio se ha basado, en lo fundamental, en la reconstrucción de los gastos e ingresos de la Hacienda Foral entre 1890 y 1970. Ambas variables se desarrollaron atendiendo al proceso de crecimiento económico

³ Un estado de la cuestión en Furió (1996). Buena parte de los análisis de caso presentados a la sesión «La riqueza de las regiones» en el VII Congreso de la Asociación de Historia Económica (Girona, 1997) y al Encuentro de Historia Económica Regional (L. Germán, E. Llopis, J. Maluquer de Motes y S. Zapata, 2001) se hicieron eco de los factores locacionales y los efectos de aglomeración. Véanse Germán (1993), pp. 203-206; Maluquer (1999), pp. 1080-1082; Zapata (1993), pp. 653-656. Sobre la relevancia del enfoque institucional en la teoría económica regional, Kuklinski (1977), p. 9; Richardson (1977), pp. 45-54, y Cuadrado Roura (1992), p. 536.

⁴ Banco de Bilbao (1978), pp. 180, 205 y 211.

⁵ De la Torre y García-Zúñiga (1998), pp. 189-208.

y a las coyunturas políticas, económicas y fiscales del siglo xx español y, en ese sentido, pueden ser un indicador fiable de la dinámica económica del territorio estudiado. Para ello hemos recurrido básicamente a las cuentas anuales presupuestadas y a los informes, tanto cifrados como cualitativos, que elaboraban los negociados económicos de la Diputación⁶; en ellos se evaluaba el presupuesto liquidado, las necesidades de cada servicio, las estrategias para acceder a un mejor conocimiento de la realidad impositiva y los análisis que subyacían en cada decisión de gasto. Reconstruir las cifras presupuestarias permite ofrecer algunas respuestas para evaluar con qué intensidad las decisiones tributarias forales se ajustaron a las diversas coyunturas por las que atravesó la economía navarra durante estas ocho décadas. No en vano desde fines del xix la intervención pública en apoyo a la economía fue ganando relevancia en España, aunque la eficiencia de sus resultados sea algo bien distinto y siga sujeta a discusión⁷.

2. GASTO PÚBLICO Y CRECIMIENTO AGRARIO, 1890-1950

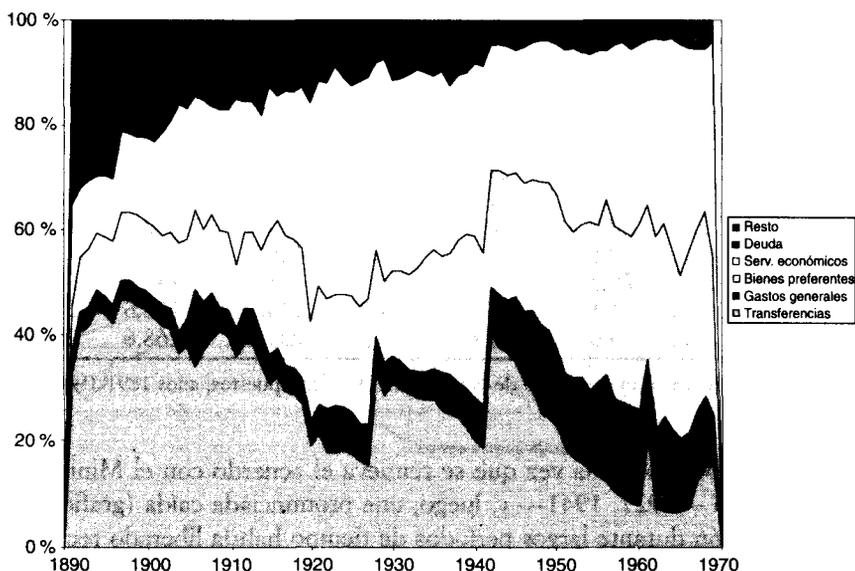
Si comparamos la estructura del gasto de la hacienda foral en los años sesenta con la que tenía a finales de la anterior centuria, se observan claras diferencias. En 1891-1900 la mayor parte del dispendio era absorbida por el cupo y las obligaciones de la deuda (un 43 y un 27 por 100, respectivamente), los servicios generales consumían un 4 por 100 y el 25 por 100 restante se destinaba a la provisión de bienes preferentes y servicios económicos. En 1960-1969 el peso de las transferencias al Estado y de la deuda se ha reducido de forma drástica (un 7 y un 3 por 100, respectivamente) y ha aumentado el gasto en servicios generales (15 por 100) y, sobre todo, en servicios sociales y económicos, que suponen el 70 por 100 de la data (gráfico 1).

⁶ Mientras los ingresos y gastos presupuestados fueron publicados anualmente desde 1891, los presupuestos liquidados presentan abundantes lagunas hasta 1957 y adolecen de falta de transparencia. Archivo de Felix Huarte (AFH) —documentación publicada por Paredes (1993)—, doc. núm. 971, pp. 863, 865 y 972; García Crespo, Velasco y Mendizábal (1981), p. 258. De las tres clasificaciones utilizadas para analizar la estructura interna del gasto de las Administraciones Públicas (la orgánica o administrativa, la económica y la funcional), hemos optado por la última, por ser la que mejor refleja las transformaciones que experimenta el gasto público en el largo plazo. Para ello hemos seguido las normas de la clasificación funcional de 1967 (BOE, 10 de abril de 1967 y 26 de febrero de 1968), desgajando de la rúbrica de Inclasificables las subfunciones Deuda Pública y Transferencias generales a otras Administraciones Públicas, debido a su importancia cuantitativa.

⁷ Segura (1990), p. 841; Comín (1994), pp. 305-308; Palafox y Cubell (1996), pp. 125-126.

GRÁFICO 1

Estructura del gasto de la Hacienda Foral, 1871-1970
(porcentajes sobre el gasto total sin resultas)



El porcentaje asignado en los presupuestos a bienes preferentes y servicios sociales y económicos fue ganando peso progresivamente (en el largo plazo habría pasado de índice 100 a índice 278) y en esa modernización sólo en dos períodos se observa un retroceso en términos relativos: uno —previsible— en la década de los cuarenta y otro, que contrasta con la evolución del gasto público del Estado en esos momentos⁸, en los años de la II República. En ambos casos la responsabilidad habría que atribuírsela fundamentalmente a una fuerte caída de las inversiones económicas, en particular de las destinadas a infraestructuras (cuadro 1 y gráfico 3); los incrementos experimentados por el denominado cupo, la cantidad a pagar al Estado, no son ajenos a ese retroceso.

Una hipótesis plausible es que la mayor o menor capacidad de la hacienda foral para gastar en funciones sociales y económicas estuviese relacionada con la trayectoria del cupo. Descendente en el largo plazo, se aprecia un

⁸ Comín (1989), pp. 979-1010.

CUADRO 1

Evolución del gasto en bienes preferentes y servicios sociales y económicos de la Hacienda Foral de Navarra (porcentajes respecto al gasto total sin resultas y números índice), 1890-1970

	Bienes Preferentes	Servicios Económicos	Total	Bienes Preferentes	Servicios Económicos	Total
1891-1899.....	11,4	14,0	25,4	100,0	100,0	100,0
1900-1909.....	14,6	21,6	36,2	128,1	154,3	142,5
1910-1919.....	19,9	27,0	46,9	174,6	192,9	184,6
1920-1929.....	20,0	40,7	60,7	175,4	290,7	239,0
1930-1939.....	19,3	36,1	55,4	169,3	257,9	218,1
1940-1949.....	25,5	26,3	51,8	223,7	187,9	203,9
1950-1959.....	31,3	33,4	64,7	274,6	238,6	254,7
1960-1969.....	33,0	37,6	70,6	289,5	268,6	278,0

FUENTE: Archivo Administrativo de Navarra (AAN). Presupuestos, años 1891-1969.

incremento puntual cada vez que se renueva el acuerdo con el Ministerio de Hacienda —1927, 1941— y, luego, una pronunciada caída (gráfico 1). Su fosilización durante largos períodos de tiempo habría liberado recursos que se podían destinar a otros fines y, además, con un incremento de la presión fiscal menor que en el resto de España. El gráfico 2 refleja la relación inversa que existe entre el porcentaje de la data dedicado a atenciones económicas y sociales y el destinado a liquidar el cupo y demás transferencias al Estado⁹.

Invertir en bienes preferentes y servicios sociales económicos de forma creciente dependió también de la evolución tendencial de las obligaciones

⁹ Aunque en las trayectoria del gasto en bienes preferentes y servicios sociales y económicos intervienen también otros factores y, por lo tanto, no puede afirmarse que dependan única y exclusivamente del porcentaje de la data absorbido por las transferencias al Estado, entre ambas variables existe una relación de dependencia inversa. Considerando los porcentajes de gasto dedicados a las atenciones sociales y económicas como la variable dependiente y como independiente al porcentaje que representa el cupo, la recta de regresión de y sobre x presenta un buen ajuste a la nube de puntos y una $R^2 = 0,86$. Para corregir los problemas de autocorrelación que revelaba un coeficiente Durbin-Watson inferior a 1, hemos aplicado diferencias de primer orden a las series en logaritmos ($\Delta x_t, y_t = \ln x_t, y_t - \ln x_{t-1}, y_{t-1}$). El resultado del ajuste no se aleja mucho del calculado inicialmente: $R^2 = 0,70$. La nueva función estimada es:

$$y = 0,27 - 0,81x.$$

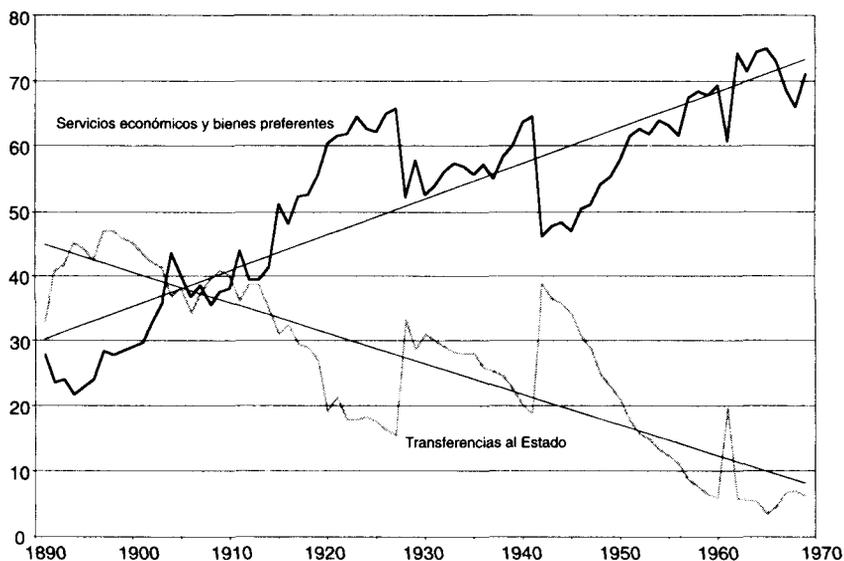
$$(1,03) \quad (-13,59)$$

$$N = 78; F = 184,7; DW = 2,50.$$

Las cifras entre paréntesis son los estadísticos t .

GRÁFICO 2

Gasto en bienes preferentes y servicios económicos y en transferencias al Estado (porcentajes sobre el gasto total sin resultados)



de la deuda, que a la altura de 1890 absorbían casi una tercera parte de los compromisos anuales. Era la herencia de la política seguida a partir de la segunda carlistada: financiar gastos reproductivos con deuda para evitar mayores exacciones¹⁰. Esta práctica empezó a ser corregida a fines del XIX, en parte a través de arreglos, en parte incrementando los niveles recaudatorios. Con una evolución no muy diferente de la que tuvo en la hacienda pública española¹¹, antes de la guerra mundial su peso había descendido al 15 por 100 y se redujo luego de modo gradual hasta 1939 para situarse en torno a un 2-3 por 100 a lo largo del primer franquismo. Durante la primera mitad de la centuria no sólo hubo un menor recurso a la deuda, sino también una mejor gestión de la misma. No debió ser ajeno a este hecho el que las autoridades locales contasen, desde la fase primorriverista, con una institución financiera semipública muy solvente.

¹⁰ De la Torre y García-Zúñiga (1998), pp. 204-206.

¹¹ Comín (1996), pp. 40 y 152.

La Caja de Ahorros de Navarra actuó casi como un «banco central» de la provincia ¹², lo que permitió romper la dependencia de la banca privada y endeudarse a bajos tipos de interés. Sólo las exigencias financieras de los planes de modernización económica emprendidos por la Diputación provocaron un repunte del endeudamiento en la segunda mitad de la década de los sesenta.

Los gastos en beneficencia, sanidad y educación ganaron peso con el arranque del siglo; una demanda social más explícita en la República consolidó el peso de estos bienes preferentes. Que crezcan aún más en la posguerra (cuadro 1) habría que interpretarlo en clave de la necesidad de paliar las miserias de la autarquía. Esa tendencia se reforzó entre 1950 y 1969. Una creciente demanda social se vio reflejada en unos presupuestos forales que dedicaron en torno a un tercio del gasto total en atender estas funciones, y más a las de sanidad y pensiones, seguridad social y beneficencia —y en los años sesenta también vivienda— que a la de educación.

La hacienda foral gastó comparativamente poco en instrucción. Antes de 1939 corría con una muy pequeña parte del coste de la enseñanza primaria (financiada básicamente por cuenta del Estado) ¹³, sostuvo los institutos de Bachillerato, la Escuela Normal de Magisterio y la de Peritos Agrícolas y subvencionó apenas la de Artes y Oficios. En la posguerra incorporó las ayudas a algunos centros de formación industrial, creó en 1945 la Escuela de Comercio y desde 1953 trató de paliar la ausencia de una universidad pública subvencionando generosamente al instituto universitario del Opus Dei, que entre 1953 y 1959 absorbió una cuarta parte del gasto total dedicado a educación y el 30 por 100 en los años sesenta. Fue en esta década cuando la inversión en capital humano mejoró posiciones: las sumas presupuestadas para atender la enseñanza profesional se multiplicaron por ocho, en 1961 se creó el Instituto de Psicología Aplicada y Psicotecnia y, a finales de la década, la Escuela de Ingeniería Técnica y las Escuelas de Capacitación Agrícola.

Es significativo que, al margen del gasto obligado en enseñanza primaria y secundaria, esa apuesta por financiar la educación se iniciase en 1904

¹² AFH, doc. núm. 971, pp. 862-863.

¹³ Conforme al RD de 8 de abril de 1914 y órdenes sucesivas, la Diputación tenía que coadyuvar a los gastos de primera enseñanza con 585.780,24 pesetas. Oroz (1923), pp. 1015-1028. Esta cuantía, que permanecerá invariable, fue complementándose con gratificaciones varias a los maestros de Navarra, que en los años sesenta cuadruplicaban aquella suma.

impulsando la enseñanza agraria ¹⁴, al tiempo que se incrementaban las inversiones en el sector agropecuario. La crisis de la filoxera fue un punto de inflexión: en 1896 se creaba el Servicio Agrícola Provincial. El positivo resultado de los ensayos realizados para reconstruir el viñedo —muy desgravado fiscalmente hasta 1915— serviría para impulsar después una serie de organismos públicos al servicio de la agricultura, la ganadería y la riqueza forestal. De representar unos valores insignificantes a fines del XIX, esas partidas cobraron un mayor peso relativo en las dos primeras décadas del nuevo siglo. La eficacia creando viveros de barbados contribuyó a un ritmo de recuperación del viñedo más intenso y rápido que en otras zonas vitícolas ¹⁵ y marcó una pauta a seguir en el fomento de las actividades agropecuarias: combinar enseñanza e innovación tecnológica con campos experimentales.

En los años diez y veinte se pusieron en marcha los trabajos de selección de semillas para cereales, tratando de encontrar las variedades óptimas para cada zona agrícola, en paralelo a campañas y ayudas para la difusión y empleo de abonos minerales y maquinaria ¹⁶. Se comenzó a importar vacuno para establecer libros genealógicos, organizando paradas de sementales y obteniendo una mejora de razas. Más tarde se fomentaría el ganado de cerda, caballar y lanar y la avicultura. El laboratorio agrícola mejoró la patata, se estudiaron las plagas del campo y se facilitó a los campesinos productos anticriptogámicos e insectidas a bajos precios. Por último, con las campañas de venta de plantones de frutal criados en los viveros públicos se trataba de «impulsar esta riqueza, base de la muy importante [industria] conservera», en calidad y variedad ¹⁷.

La caída, en términos relativos, de las inversiones en agricultura desde vísperas de la I Guerra Mundial hasta los años finales de la Dictadura de Primo de Rivera se remontará en la II República. En los años cuarenta las instituciones forales continuaron con la política de regadíos iniciada durante el período republicano, se implicaron en los proyectos de colo-

¹⁴ Por RO de 11 de octubre se creaba la Granja Instituto de Agricultura, convertida diez años después en Escuela de Peritos Agrícolas, una de las pioneras en España. En 1919 se establecía una Escuela de Capataces de Viticultura y Enología. Oroz (1923), pp. 928-934.

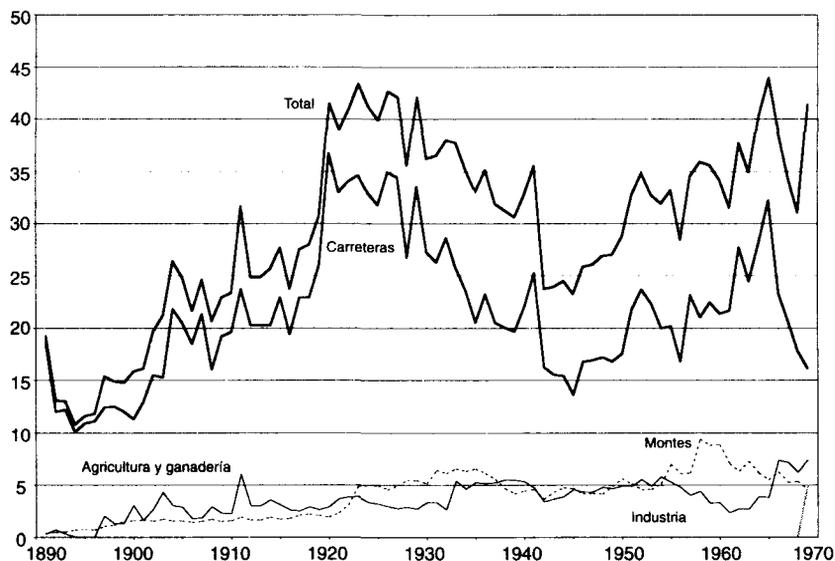
¹⁵ *Congreso Nacional de Viticultura...*, p. XXXII.

¹⁶ Éste podría ser otro factor a tener en cuenta a la hora de explicar por qué Navarra a la altura de 1930 tenía «una dotación en maquinaria agrícola y una intensidad de abonado muy superior a la media española». Gallego (1986), vol. I, p. 449.

¹⁷ AAN, Memorias de elaboración del presupuesto anual del Servicio de Agricultura, 1892-1947; Hacienda, cjs. 2463-2492; Comisiones en Madrid, cj. 2325. Véase Nagore (1932), pp. 321-322.

GRÁFICO 3

Servicios económicos, 1891-1970: gasto total y principales partidas (porcentajes sobre el gasto total sin resultados)



nización y reforma parcelaria, promovieron ayudas para mecanizar el campo y recuperaron el apoyo institucional a la difusión y mejora de cultivos agrarios y pecuarios¹⁸; en suma, una política no muy diferente a la desempeñada por el franquismo en el resto del país. La política agropecuaria de la Diputación acabó chocando contra el férreo intervencionismo del Servicio Nacional del Trigo, que interfería en los trabajos del servicio foral de selección de semillas y del laboratorio químico, cuestionaba las competencias desarrolladas en el medio siglo precedente y recortaba los ingresos del Negociado al obligarle a vender sus productos a precios de tasa muy bajos. Las medidas liberalizadoras de 1951 rompieron esa tendencia y la agricultura navarra, como en general la española, inició un proceso de recuperación que elevó su producto y contribuyó a normalizar los mercados. La pérdida de posiciones relativas que en la segunda mitad de los cincuenta experimentan las inversiones presupuestarias en agricultura se vería compensada con un

¹⁸ Combinando exenciones tributarias e inversión pública. *Diccionario de legislación...*, pp. 192, 314-317 y 422-433.

mayor gasto en las tareas de reforestación; a la altura de 1954 éstas recuperan y sobrepasan las posiciones adquiridas en los años veinte, fiel reflejo de la creciente importancia de la economía forestal en Navarra ¹⁹.

En 1960-1969 agricultura, ganadería y montes absorbían un 29 por 100 del gasto presupuestario en servicios económicos, tres veces más que en 1891-1999. Si efectuamos las comparaciones sobre los desembolsos totales (sin resultados), habrían pasado de representar un 1,4 por 100 a suponer el 11 por 100, un crecimiento nada desdeñable. Pese a la relativa modestia de las cantidades asignadas, esas inversiones continuadas en el sector agropecuario influyeron en la capitalización de la agricultura y ganadería navarras y en su diversificación ²⁰. Por otra parte, destinar alrededor de un sesenta por 100 del gasto económico a construir carreteras y caminos facilitó las posibilidades de comercialización del producto agrario.

Ya a lo largo del diecinueve las elevadas inversiones públicas en infraestructuras habían tratado de satisfacer una de las prioridades de la burguesía agraria navarra: articular el mercado provincial y colocar con menores costes sus productos en los mercados español y francés ²¹. Fuera cual fuese la ideología de los políticos forales, la obsesión por invertir en carreteras fue una constante que no se abandonará en el nuevo siglo. Las razones de esa fiebre inversora parecen claras: se consideraban indispensables «para la saca de productos agrícolas» y «para satisfacer [las] necesidades de comunicación que la vida moderna impone». Este gasto en obras públicas era el que «más poderosamente [influyó] en el déficit del presupuesto» y el que, hacia 1935, inclinaba a las propias instituciones forales a estimar excesivo el coste de mantenimiento de los kilómetros financiados ²². Pero, aunque un informe encargado por la Diputación a principios de los sesenta tachara esa fiebre carreteril como un «viejo concepto de desarrollo» ²³, en el largo plazo las inversiones tuvieron que impactar de modo positivo en el desarrollo económico provincial ²⁴.

¹⁹ Sobre el papel de los montes en la economía navarra, Iriarte Goñi (1997), pp. 443-454.

²⁰ Iriarte Goñi y Lana Berasain (2002). Para Fernández Prieto (2001), pp. 136-143, el entramado institucional fue uno de los factores explicativos de las ganancias de productividad de la agricultura española durante el primer tercio del siglo XX.

²¹ De la Torre y García-Zúñiga (1998), pp. 198-200.

²² Es más que significativo que cuando los pueblos quisieron transferir a la Diputación el control —y los costos de mantenimiento— de las carreteras municipales, aquella decidió hacerse cargo únicamente de las que «enlacen con carreteras provinciales o estaciones de ferrocarril». *Diccionario de legislación...*, pp. 354-355; AAN, Hacienda, cj. 2470.

²³ AFH, doc. núm. 970, p. 867.

²⁴ Desde el trabajo seminal de Aschauer (1989), en los estudios dedicados al análisis

A diferencia de lo ocurrido con el sector primario, la industria sólo empezaría a recibir ayudas presupuestarias directas desde 1957. Esta ausencia de inversiones públicas en el sector secundario no fue incompatible con el surgimiento de externalidades positivas para los sectores agroalimentario, químico y del metal. Una agricultura con mejores rendimientos y rentas más altas consumió cantidades crecientes de abonos y maquinaria y potenció el desarrollo de las industrias agroalimentarias, que todavía en 1960 seguían teniendo una presencia casi dominante en el tejido industrial de la provincia (véase cuadro 7).

A modo de conclusión, aunque dadas sus reducidas dimensiones el gasto público de la hacienda foral difícilmente podía repercutir sobre el crecimiento económico navarro²⁵, no constituyó un obstáculo al mismo; el análisis de la estructura presupuestaria lo confirma. Además, la elevada autonomía fiscal y financiera de la Diputación possibilitó que el gasto *per capita* en servicios sociales y económicos fuese mayor en Navarra que en los territorios de régimen común (cuadro 2).

Pero la economía navarra disfrutará de otro apoyo institucional y quizás aún más decisivo: una presión fiscal inferior a la del resto de España²⁶.

3. INGRESOS Y PRESIÓN FISCAL

El cuadro tributario foral fue modernizándose bajo la doble presión del déficit interno y de los cambios registrados en la fiscalidad española. Navarra se había integrado en el sistema fiscal de la monarquía en 1841. Conforme a lo dispuesto en la ley de modificación de fueros de 16 de agosto de aquel año, los navarros quedaban eximidos del pago de rentas

de la productividad del gasto público parece existir un amplio acuerdo en señalar que la inversión pública en infraestructuras básicas de tipo red es la que mayores efectos tiene sobre el crecimiento económico. Sobre la abundante literatura generada, Draper y Hercé (1994), Gramlich (1994) y De la Fuente (1996). Para el papel de la infraestructura pública como instrumento directo de política regional, véanse, entre otros, Bielh (1988), De la Fuente y Vives (1995), Mas, Maudos, Pérez y Uriel (1996).

²⁵ Véase, para el conjunto de la Hacienda española, Comín (1994), pp. 295-297.

²⁶ Si bien todas coinciden en subrayar este hecho, las estimaciones —y la metodología empleada en los cálculos— sobre la presión fiscal navarra son ampliamente divergentes. Para 1962, por ejemplo, el informe elaborado por el equipo dirigido por Manuel Varela sitúa la presión fiscal navarra en un 12,8 por 100 y en un 19,3 por 100 la del Estado (AFH, doc. núm. 970, p. 862), mientras Theotonio, Capó y Reus (1978), p. 137, estiman ambos guarismos en el 7,1 y 13,9 por 100, respectivamente. Este diferencial de la presión fiscal a favor de Navarra continuaría en los años ochenta. Caja Laboral (1989), pp. 482-502, y Zubiri (2000), p. 89.

CUADRO 2

Comparación del gasto per capita en bienes preferentes y servicios sociales y económicos (en ptas. corrientes) entre la Diputación Foral de Navarra y las diputaciones de régimen común, 1915-1960

	Diputaciones de régimen común (A)			Diputación Foral de Navarra (B)			Coeficiente multiplicador (B/A)
	Bienes Preferentes ^a	Servicios Económicos ^b	Total	Bienes Preferentes	Servicios Económicos	Total	
1915.....	1,4	0,2	1,6	4,8	5,5	10,4	6,5
1925.....	2,8	3,3	6,0	8,0	14,7	22,7	3,8
1940.....	6,0	3,8	9,8	27,5	30,6	58,1	5,9
1950.....	15,8	7,1	22,8	77,7	80,6	158,3	6,9
1960.....	46,9	18,9	65,7	226,2	249,8	476,0	7,2

1915: promedio de 1915 y 1917, sin Córdoba, Murcia y Vizcaya, que «no han remitido datos», y descontados los gastos de Canarias, que no aparece en 1917, y los de las provincias forales de Álava y Guipúzcoa; 1925: promedio anual de los presupuestos de 1925-1926, 2.º semestre de 1926 y 1927 (sin datos de Canarias); 1940: media trienal de 1940-1942; 1950: media trienal de 1949-1951; 1960: 1958.

^a En 1915 y 1917 engloba los capítulos Instrucción Pública y Beneficencia; los de Salubridad e Higiene, Beneficencia, Asistencia Social e Instrucción Pública en los demás años.

^b Obras obligatorias, Nuevos establecimientos y Obras diversas en 1915 y 1917; Bienes provinciales, Obras públicas y edificios provinciales, Traspaso de obras y servicios públicos del Estado, Montes y Pesca y Agricultura y Ganadería en los restantes presupuestos.

FUENTES: Los datos de 1915, 1917 y 1925-1926 proceden de los *Anuarios Estadísticos de España* de 1916 y 1917 y 1925-1926. Para el segundo semestre de 1926 y el ejercicio de 1927 hemos recurrido a las *Estadísticas de los presupuestos de las Diputaciones provinciales...*, publicadas por el Comité Central de Fondos Provinciales (1928a y 1928b). Los gastos de 1940-1958 en García Añoveros (1969), pp. 254-276. Los datos demográficos proceden de los *Censos de Población* de 1920, 1930, 1940, 1950 y 1960.

provinciales, derechos de puertas y papel sellado y se establecían dos contribuciones directas, una por importe de 1,8 millones de rs. vn. y la de culto y clero. Tras la reforma de Mon, y no sin disputas, se refundieron ambas (equiparándose a la Territorial), pero se autorizó a la Diputación para recaudar la suma a pagar gravando tanto la riqueza agrícola, como la industrial y comercial. El Estado seguiría percibiendo los ingresos de aduanas —trasladadas al Pirineo—, tabaco, pólvora y azufre y podría gravar el consumo de sal, teniendo que compensar a la hacienda foral con 75.000 pesetas en concepto de gastos de recaudación y cargas de justicia. Con

el paso del tiempo, a estos tributos se fueron añadiendo otros: canon de superficie de minas, cédulas personales, derechos reales...²⁷

La cantidad a entregar al Estado —el cupo— permaneció fosilizada en 1.350.000 pesetas entre 1849 y 1877, se elevaría a dos millones en 1878 y no volverá a incrementarse hasta cincuenta años después. A partir de 1900 se firmaron acuerdos para exigir también en Navarra los impuestos sobre azúcares, alcoholes y cervezas (y de forma muy ventajosa para la Hacienda foral)²⁸, pero durante casi un cuarto de siglo los navarros se verán libres de la principal innovación de la reforma de Fernández Villaverde, las utilidades. En el Convenio de 1927 se concertaron las tres tarifas de esta contribución, los impuestos de derechos reales y transmisiones de bienes, pagos, transportes, explotaciones mineras, consumos específicos y cédulas personales. El criterio básico de armonización impositiva fue el de territorialidad: la hacienda foral recaudaría los ingresos realizados en Navarra en concepto de estas figuras tributarias, entregando al Estado una suma de 6 millones de pesetas; para los consumos se establecían unos cupos máximos, revisables quinquenalmente. En 1941 se concertarían de forma similar las innovaciones fiscales de la contrarreforma de Larraz, elevándose el cupo a 21 millones de pesetas²⁹. Y aunque el siguiente convenio no se firmaría hasta 1969, no por ello la Hacienda navarra se mantuvo al margen de las novedades tributarias introducidas en la fiscalidad estatal por las reformas de Navarro Rubio de 1957 y 1964, en especial de ésta última: creado por acuerdo de 26 de junio de 1964, en el quinquenio 1964-1969 el Impuesto general sobre el tráfico de empresas proporcionaría a las arcas forales el 26,5 por 100 de sus ingresos tributarios.

El leve peso de los impuestos indirectos a finales del siglo XIX fue aumentando con la paulatina incorporación de nuevos gravámenes de esa naturaleza. En el lapso de un quinquenio pasarán a representar casi una cuarta parte de los ingresos totales, con una ganancia de más de quince puntos porcentuales. La fiscalidad indirecta permitirá, además, mejorar el ingreso total y se convertirá en una de las palancas para hacer tributar a algunas de las nuevas oportunidades de negocio abiertas y poco o nada gravadas;

²⁷ De la Torre y García-Zúñiga (1996), pp. 151-157.

²⁸ RRDD de 16 de octubre de 1900 y de 9 y 17 de septiembre de 1904. *Cuentas del Estado. 1890-1891 a 1907*, p. 507; Oroz y Zabaleta (1917), pp. 429-433, 455 y ss.

²⁹ AAN, Catastro, cj. 16554, c. 10; Diputación, Legislación y Fueros, cj. 2354. Los artículos VIII.4 y 8 del Convenio de 1941 estipulaban que, de lo recaudado en Navarra por la Contribución de Usos y Consumos, correspondería a las arcas forales un cupo de 9,5 millones de pesetas, debiendo ingresar la Diputación el exceso en el Tesoro, y que dicho cupo sería revisable quinquenalmente. Esta cifra no se superaría hasta 1961.

eso sí, con cierto retraso. Su peso aumentaría tras la firma de los convenios de 1927 y, sobre todo, 1941, cuando comience a aplicarse el impuesto de usos y consumos de la regresiva reforma de aquel año³⁰. Si el avance de los impuestos indirectos aligeró el peso de la fiscalidad directa, el surgimiento de nuevos dacios directos a partir de los años veinte contribuyó aún más a que el Catastro perdiera posiciones relativas (cuadro 3).

CUADRO 3

Estructura de los recursos no financieros de la hacienda foral, 1891-1970

	<i>Recursos no financieros</i> (porcentajes sobre el total sin resultas)				<i>Contribuciones directas</i> (porcentajes sobre el total de impuestos directos)				
	<i>Impuestos directos</i>	<i>Impuestos indirectos</i>	<i>Resto</i>	<i>Total</i>	<i>Catastro</i>	<i>Renta</i>	<i>Utilidades</i>	<i>Resto</i>	<i>Total</i>
1891-1899	71,7	10,8	17,6	100,0	99,6	—	—	0,4	100,0
1900-1909	60,9	21,4	17,7	100,0	99,6	—	—	0,4	100,0
1910-1919	54,1	23,0	22,9	100,0	98,2	—	—	1,8	100,0
1920-1929	63,3	19,7	17,0	100,0	76,3	—	5,4	18,3	100,0
1930-1939	56,2	28,0	15,8	100,0	54,8	0,4	19,0	25,8	100,0
1940-1949	45,2	40,0	14,9	100,0	38,4	2,8	30,4	28,4	100,0
1950-1959	53,8	33,6	12,6	100,0	28,1	4,3	42,8	24,7	100,0
1960-1969	41,3	49,5	9,2	100,0	24,9	5,7	41,9	27,6	100,0

FUENTE: Véase cuadro 1.

Sometido a revisiones periódicas y a técnicas que lo perfeccionasen, la historia del catastro refleja bien la tensión permanente entre los intereses de los propietarios y la necesidad institucional de elevar los ingresos³¹.

Buena parte de los informes internos de los negociados de hacienda y estadística reiteran durante ese medio siglo largo la existencia de unas actividades económicas —agricultura, banca e industria— menos gravadas que sus homólogas peninsulares. Y, de manera más o menos explícita, los ingenieros transmiten a los políticos que había margen para incrementar las entradas en caja sin imponer demasiados sacrificios a los contribuyentes.

Ya a principios de los años veinte se tenía conciencia clara de cómo «la investigación y caracterización de la riqueza imponible no se hace con

³⁰ Sobre las reformas tributarias del franquismo, véase la reciente síntesis de Albiñana (1998), pp. 82-87.

³¹ Para sus orígenes, De la Torre y García-Zúñiga (1998), pp. 206-208.

la escrupulosidad y detalles» exigibles, dando «pábulo al desarrollo de las pasioncillas humanas». En tono autojustificadorio, se advertía que hasta entonces «las inequidades involuntarias que podían cometerse representaban algo insignificante». La Comisión de Hacienda estaba convencida —como sus predecesoras— de que «la potencialidad económica» de la provincia era «muchas veces superior a la cifra en que hoy la tenemos valorada». De hecho, en 1923 los responsables forales conocían que «la valoración de la riqueza agrícola de Navarra se halla por debajo de la realidad» y que los tipos imposibles eran inferiores a los vigentes en las provincias de régimen común (entre un 50 y un 58 por 100 para cultivos de regadío, cereales y leguminosas y secano, un 21 por 100 para el olivar y un 13 por 100 para el viñedo)³². Parecía llegada la hora de corregir el rumbo.

La hacienda foral destinó recursos para elaborar un catastro parcelario que reemplazase a los que por masas de cultivo se venían elaborando desde su establecimiento en 1888, y con el que se esperaban conseguir «muy buenos intereses materiales»³³. Este plan se perfeccionará en 1929 al añadir la aerofotogrametría, método en el que Navarra fue pionera³⁴. Año a año la Diputación iba disponiendo de informaciones cada vez más fidedignas, pero su estrategia de incrementar los recursos sin lesionar demasiado a los contribuyentes pasó por esperar a que ese nuevo catastro estuviese completo para toda la provincia; el cálculo más optimista lo situaba en 1939 y no entraría en vigor hasta finales de los cuarenta.

Conscientes de la subimposición de la agricultura y del amplio margen diferencial sobre el que operaba, se pensó que podían elevarse los tipos imposibles sin generar excesivo malestar entre los propietarios ni la oposición del Consejo Foral Administrativo que los representaba. Así se hará en 1920, 1925, 1929, 1937, 1942, 1946, 1948, 1952, 1954, 1959 y 1963³⁵. Analizadas en el largo plazo, las tarifas navarras reflejan dos hechos: de un lado, la tendencia a converger con las estatales, bien que con una enorme lentitud y de forma disímil³⁶; de otro, que, pese a las revisiones al alza, la riqueza agropecuaria siguió soportando unos gravámenes inferiores, si exceptuamos los pastos (cuadro 4). El estudio comparativo con territorios de régimen

³² AAN, Catastro, cj. 16554.

³³ *Ibidem*, cj. 16553.

³⁴ Véase Pro (1992), pp. 310-313.

³⁵ Oroz y Zabaleta (1950), pp. 97-102; *Diccionario de legislación...*, pp. 648-666.

³⁶ Aunque no se nos ha permitido consultar esta documentación para los años sesenta, a través de diferentes testimonios cualitativos puede inferirse que la convergencia prosiguió en esa década.

común limítrofes con Navarra no sólo corrobora, sino que refuerza esa imagen³⁷.

CUADRO 4

Porcentajes que representan las cuotas de Navarra respecto a las del Estado (= 100), 1950-1954

	1950	1952	1954
Riqueza agrícola.....	23	52	61
Pastos.....	53	114	125
Riqueza forestal.....	30	72	79
Riqueza pecuaria	22	53	58

FUENTE: AAN, Catastro, Cj. 1999.

Las revisiones al alza de los tipos medios apenas lograrían compensar la marcha ascendente de los precios. En pesetas constantes, la aportación de la riqueza rústica a las arcas de la hacienda foral en vísperas de la guerra civil era la misma que en los años noventa de la anterior centuria. En 1936 inició una tendencia descendente, que continuó durante la autarquía, a pesar de la entrada en vigor de ese nuevo y más perfeccionado catastro y de que la agrarización se intensificó en los años del llamado «decenio bisagra». Y pese al repunte que se produce a inicios de los sesenta, a finales de esta década los niveles habían retornado a los que tenían en 1945 (gráfico 4).

Hasta 1900 los capitales imponibles de las distintas riquezas gravadas por el Catastro —agrícola y forestal, industrial y comercial y urbana— habían evolucionado a un mismo ritmo, pero desde los inicios de la centuria los de la riqueza rústica quedaron siempre algo rezagados, y ya de una forma notoria en el primer franquismo. De esta forma, su peso en la contribución catastral se fue aligerando, pasando a suponer un 21 por 100

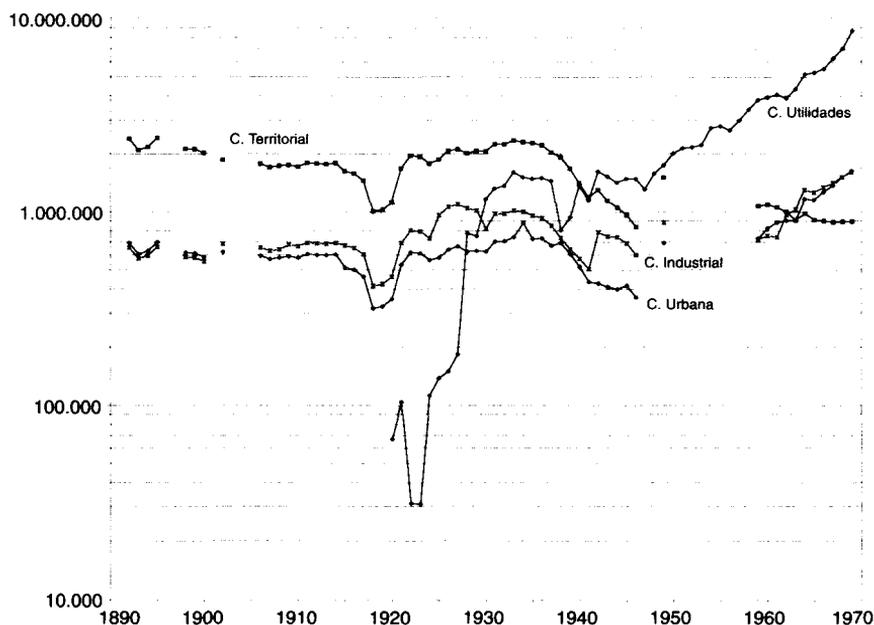
³⁷ *Porcentajes que representan las cuotas de Navarra respecto a tres provincias de régimen común (=100)*

	Riqueza agrícola	Riqueza pecuaria	Riqueza urbana
Zaragoza.....	57,4	61,9	49,5
La Rioja.....	58,2	63,6	49,5
Guipúzcoa.....	48,3	38,8	49,5

FUENTE: AAN, Catastro, cj. 1999.

GRÁFICO 4

Evolución de la Contribución Catastral según tipo de riquezas (territorial, industrial y urbana) y de la Contribución de utilidades, 1891-1970 (en pesetas de 1913)



en 1969 frente al 64 por 100 que representaba hasta 1900. Como, paralelamente, el Catastro cada vez participaba menos en los ingresos de la hacienda foral —descendente desde 1915, su retroceso se aceleró tras la firma de los convenios de 1927 y, sobre todo, 1941—, la conclusión es obvia: tal y como venía sucediendo en el resto de España desde el arranque del siglo, la agricultura estuvo cada vez menos gravada. Si en las postrimerías del XIX la riqueza rústica y pecuaria allegaba en torno al 45 por 100 de los ingresos totales (sin resultas) de la hacienda foral, en los años sesenta tan sólo proporcionaba un 3 por 100, en tanto su aportación al PIB provincial se situó en un 27 por 100 como promedio.

El reglamento catastral de 1887 había establecido también unas tarifas para comerciantes e industriales muy inferiores a las del régimen común, con el «laudable propósito [...] de] favorecer el desenvolvimiento de las

industrias al amparo de una legislación tributaria protectora», pero en 1914 los técnicos forales constataban cómo ese mecanismo tributario apenas había estimulado la inversión fabril y que el sector se caracterizaba, además, por «una constante y tenaz ocultación», por lo que sugerían elevarlas³⁸. La Comisión de Hacienda denunciaba en 1921 que lo que pagaban industriales y comerciantes procedía de unas estimaciones de los beneficios ficticias y proponía el establecimiento de un impuesto sobre los rendimientos del trabajo, del capital y del ejercicio de la industria³⁹. El tímido arranque de una variante foral de las utilidades se expandirá con el nuevo marco fiscal establecido en el Convenio de 1927⁴⁰. Frente a la pérdida de peso relativo de la contribución catastral desde los años veinte, las utilidades ganan representatividad en el conjunto de los impuestos directos (cuadro 3 y gráfico 4). Esto podría explicarse en parte por el «lento despertar» de la industria que tiene lugar en las décadas de 1910 y 1920⁴¹; las iniciativas fabriles que se desarrollan en esos años se convertían en oportunidades de nuevos ingresos para la hacienda foral. Pero ese incremento de la presión tributaria sobre la industria estaría reflejando también el trato de favor hacia la agricultura⁴².

El paulatino aumento de las cargas sobre la industria no sería incompatible con unas exacciones inferiores a las vigentes en el Estado. Al entrar en vigor las utilidades, las tarifas del catastro industrial apenas se alteraron y, en consecuencia, se amplió el diferencial con el resto de España, donde las cuotas se habían incrementado en 1920 y 1922. Las tarifas navarras, que ya eran entre un 35 y un 45 por 100 inferiores, pasaron a situarse entre un 63 y un 69 por 100 por debajo de las estatales. Al igual que sucede con los tipos de la riqueza rústica y pecuaria, la tendencia posterior es a converger. Muy lentamente en las utilidades (a la altura de 1950 las tarifas navarras equivalían aún a la mitad de las vigentes en el régimen general) y con mayor rapidez en el catastro industrial, cuyos tipos se situaban en 1952 en un 72 por 100 de los estatales⁴³. No parece, sin embargo, que durante la primera mitad de la centuria la desgravación relativa del

³⁸ AAN, Hacienda, cj. 2467.

³⁹ AAN, Catastro, Memoria de 1921.

⁴⁰ Las sociedades domiciliadas en Navarra e inscritas antes de 1 de enero de 1927, con «mayoría del capital desembolsado» perteneciente «a personas de condición navarra» y realizando la mayoría de los negocios de la empresa en esa provincia, quedaron «libres de contribuir al Tesoro Nacional por las Tarifas 2.^a y 3.^a». AAN, Catastro, cj. 10870.

⁴¹ Un reciente balance en Garrués (1997), pp. 55-63.

⁴² AFH, docs. núm. 783 y 930, pp. 672 y 819.

⁴³ AAN, Catastro, cj. 16554.

sector secundario haya sido condición suficiente para activar un proceso endógeno de desarrollo industrial, ni para atraer inversiones de fuera de la provincia ⁴⁴.

Si la mayor disponibilidad relativa de recursos de capital no fue absorbida de manera dominante antes de los años sesenta por las actividades fabriles, ¿hacia dónde se canalizaron los excedentes no captados por el fisco foral? Una hipótesis plausible es que ese capital propiciara mayores disponibilidades dinerarias para el consumo y/o buscara rentabilidad en un ámbito más seguro: el sector financiero. A la altura de 1922 Navarra era la segunda provincia del Estado en ahorro por habitante, muy por debajo de Vizcaya pero a una sustancial distancia de las demás ⁴⁵. Ahora bien, mientras, por ejemplo, en Vizcaya o en Guipúzcoa esos capitales excedentarios estuvieron más conectados a una banca mixta con poderosos intereses industriales ⁴⁶, hasta bien entrado el siglo xx la estructura bancaria navarra se caracterizó por la escasa inversión en valores fabriles y por el peso absoluto en su cartera de títulos de deuda pública y obligaciones de empresas de transporte, tal y como se infiere de los balances anuales del principal banco privado que actuó en este territorio entre 1863 y 1954, el Crédito Navarro, y de los de la Caja de Ahorros de Navarra entre 1922 y 1960.

Las instituciones forales no asumirán la política industrial como una competencia propia hasta fechas bien avanzadas. Y cuando en 1953 decidan promover una política fiscal de exenciones temporales a las nuevas industrias, seguirán teniendo «muy presente que la principal fuente de riqueza de Navarra es la agrícola». En consecuencia, se benefició más a las «industrias que hayan de aprovechar total o preferentemente productos agrícolas de Navarra como primera materia o que hayan de producir artículos empleados en la producción agrícola o en su perfeccionamiento e intensidad de cultivo», junto a las de transporte que «reduzcan las distancias e intensifiquen el tráfico» ⁴⁷.

⁴⁴ Véase García Merino (1953), p. 1528, y, aunque contradictorio en su argumentación, Ferrer (1968), pp. 155-156.

⁴⁵ Vizcaya y Navarra presentan un *ratio* de 844,7 y 388,6 pesetas *per capita*. Por detrás se sitúan Santander, Álava, Baleares, Guipúzcoa y Asturias (con 278,5, 220,6, 187,9, 168,4 y 126,5 ptas/hab., respectivamente). Cálculos propios a partir de Álvarez Llanos (1983), pp. 80-81, y, para el censo de población de 1920, Melón (1951), pp. 261-263.

⁴⁶ Para el caso vasco, véanse Fernández de Pinedo (1988), y Valdaliso (1988). Una visión agregada de los cuatro territorios forales, en Tedde (1974), pp. 292-294.

⁴⁷ *Diccionario de legislación...*, pp. 720-721. Esa filosofía no difiere de la que en esos mismos momentos subyacía a los planes de desarrollo franquista. Para el Plan Badajoz de 1952, véase Barciela, López Ortiz y Melgarejo (1998), pp. 125-127.

Esa voluntad de los diputados por facilitar el establecimiento de fábricas ya en el decenio previo a la Estabilización responde en buena medida a una actitud decidida a paliar los problemas derivados de una mayor mecanización en la agricultura: el agravamiento del desempleo rural y la expulsión de mano de obra del campo. Así, en 1955 intentaron que el Ministerio de Industria interviniese para instalar en Alsasua la factoría automovilística Citroën con la que combatir «la crisis de trabajo en las actividades agrícolas»; el automóvil generaría empleos directos, pero asimismo contribuiría «a proporcionar trabajo a quienes se empleen en las industrias privadas auxiliares». Como es sabido, la firma francesa optó por Vigo. En 1958 fracasaría un nuevo intento para instalar una fábrica de coches por una firma vizcaína, esta vez en Villafranca ⁴⁸. Cuando menos, se era consciente de los efectos multiplicadores que encerraba esa opción fabril.

4. POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS AÑOS SESENTA

Al igual que en el conjunto de la economía española, la guerra civil había marcado un punto de ruptura en la trayectoria creciente de los activos industriales desde inicios de los años veinte. Esa senda se recuperó con el arranque fabril de los cincuenta y, más aún, con el *Plan de Promoción Industrial* de 1964 (PPI).

Las exenciones y subvenciones fiscales y los créditos blandos otorgados por la Diputación a las nuevas industrias y a las que, ya instaladas, se renovasen fueron dos de los principales instrumentos del PPI ⁴⁹. En una coyuntura favorable, con una filosofía no muy alejada de la planificación indicativa propia del desarrollismo franquista y apoyada desde los presupuestos provinciales, la intervención pública foral coadyuvó de forma clara

⁴⁸ Sobre los orígenes y evolución de la industria del automóvil en Navarra, De la Torre (2002).

⁴⁹ El PPI de 1964, refundido en 1966, subvencionaba hasta un 95 por 100 de los gastos fiscales de constitución de las empresas, de los aranceles por importar maquinaria y del impuesto de tráfico de empresas por compra de equipo; les eximía —entre otras— de la cuota mínima y de la cuota sobre beneficios de utilidades por un periodo de cinco a quince años (si éstos no excedían del 10 por 100 del capital) y de la contribución urbana entre uno y diez años; además de conceder entre el 1 y el 2,5 por 100 de los créditos utilizados para la mitad de la inversión fija, promover los polígonos municipales y crear un fondo de 500 millones de pesetas en obligaciones. La suma de esas bonificaciones serían abonadas a las empresas en cinco anualidades tras comprobar el cumplimiento del proyecto industrial. *Diccionario de legislación...*, pp. 1653-1659.

al rápido cambio experimentado por el sector fabril en los sesenta. Los resultados del primer quinquenio de puesta en marcha del PPI parecen avalarlo: de las casi trescientas empresas acogidas al plan, 87 estaban vinculadas al sector metálico y de la automoción, representando un 36 por 100 del empleo a crear y casi el 45 por 100 del capital movilizado; mientras las alimenticias configuraban el principal rasgo de continuidad con el pasado fabril al aportar un 21 por 100 de los puestos de trabajo. Conviene no perder de vista la otra cara de la moneda de esos gastos fiscales: del lado de los ingresos, las arcas forales se beneficiaron del tirón experimentado por el Impuesto de Tráfico de Empresas, junto a los del Timbre y Transmisiones Patrimoniales⁵⁰.

El fuerte crecimiento del producto transformado —un 12 por 100 entre 1960 y 1973—⁵¹ no tenía lugar en un *desierto* fabril. Durante los años cincuenta, de manera lenta pero sostenida, la iniciativa privada creó un cierto tejido industrial. De otro, el capital social fijo acumulado en las décadas anteriores —básicamente en infraestructuras viarias—, la excelente posición estratégica de la economía navarra en los ejes de desarrollo de los mercados español y europeo y el gasto presupuestario desde los años cuarenta en las escuelas de formación profesional son aspectos a tener en cuenta. En suma, fueron factores endógenos y exógenos, iniciativas públicas y privadas, los que promovieron el cambio.

La apuesta industrial no implicó abandonar el tradicional apoyo al sector primario. Para elevar el nivel de renta de los agricultores «en paridad con los restantes sectores económicos», entre 1965 y 1969 el *Plan de Promoción Agrícola* (PPA) inyectó cerca de quinientos millones de pesetas en la mejora de las estructuras agropecuarias y forestales y en incentivar la industrialización y mercantilización de sus productos⁵². Ambos planes, en consecuencia, resultaban complementarios para encarar la fuerte reconversión de un mundo rural que redujo —en el lapso de una década— en 13,5 puntos porcentuales su peso en la estructura de la población activa (cuadro 8). Aunque por ahora no sea posible evaluar el grado de responsabilidad de la acción pública⁵³, la modernización de la agricultura navarra durante los sesenta seguía respondiendo a esa política fiscal y financiera de la Dipu-

⁵⁰ Neumark (1986), pp. 89-90, insiste en el papel, normalmente olvidado, que en las teorías sobre el crecimiento del sector público juega el propio crecimiento económico.

⁵¹ Alcaide y Cuadrado (1985), p. 22. Véase el estudio de Llopis y Fernández Sánchez (1998), pp. 114-121 y 128-129, sobre la industria manufacturera española.

⁵² *Diccionario de legislación...*, pp. 220-226. Sobre la problemática agraria de los sesenta, Majuelo y Pascual (1991), pp. 325-347.

⁵³ Véase Iriarte Goñi y Lana Berasain (2002).

CUADRO 5

*Empresas, inversión y empleo acogidos al Plan de Promoción Industrial,
1964-1968*

	Núm. Empresas	Inversión (miles ptas.)	Puestos de trabajo	Núm. Empresas (%)	Inversión (%)	Puestos de trabajo (%)
Alimentación	54	1.138.050	4.989	18,4	8,4	20,8
Automoción, material de transporte, re- paración e indus- trias auxiliares	12	610.883	1.910	4,1	4,5	7,9
Bebidas	11	175.539	302	3,7	1,3	1,3
Cauchos y plásticos...	14	168.270	553	4,8	1,3	2,3
Cueros y calzados	5	54.210	228	1,7	0,4	1,0
Electricidad	6	108.537	987	2,0	0,8	4,1
Madera y muebles.....	30	381.087	1.470	10,2	2,8	6,1
Materiales de cons- trucción, vidrio y cerámica	35	422.657	1.446	11,9	3,1	6,0
Papel y artes gráficas.	10	654.221	1.060	3,4	4,9	4,4
Químicas	6	492.484	303	2,0	3,7	1,3
Siderurgia, metalur- gia y afines	75	5.433.643	6.789	25,5	40,3	28,2
Textiles y confeccio- nes	19	309.979	1.964	6,5	2,3	8,2
Varios	17	3.536.655	2.045	5,8	26,2	8,5
Totales.....	294	13.486.215	24.046	100,0	100,0	100,0

FUENTES: Banco de Vizcaya (1968), p. 78, y Consejo Económico Sindical de Navarra [cesp] (1970), p. 78.

tación: algo más de la mitad de ese dinero institucional fue en forma de subvenciones directas.

El agregado del PPI y PPA y los presupuestos extraordinarios habilitados en los cincuenta y sesenta para la mejora de infraestructuras y educación contribuyeron a una radical transformación de la estructura económica de Navarra, a facilitar la entrada en una senda de desarrollo económico y a corregir algunos de los problemas básicos de una sociedad

CUADRO 6

Inversión directa en el Plan de Promoción Agrícola, 1965-1969
(en pesetas)

	1965	1966	1967	1968	1969	Total 1965-69	Presupuestos Extra. 1969
Reorganización de la Dirección de Agri- cultura y Ganade- ría (Personal)	7.086	11.065	11.724	12.172	15.716	57.763	—
Formación del agri- cultor	6.025	3.275	6.017	11.229	12.139	38.685	—
Mejora de estructura y explotaciones.....	4.994	41.150	43.719	28.719	21.319	139.901	16.402
Fomento de la pro- ducción agrícola...	10.133	14.031	12.490	14.465	18.284	69.402	—
Fomento de la pro- ducción ganadera.	8.816	14.340	15.637	20.885	28.549	88.196	—
Industrialización y comercialización ..	375	375	375	800	800	2.725	74.477
Totales.....	37.430	84.207	89.964	88.272	96.809	396.672	90.879

FUENTES: *Diccionario de legislación...*, pp. 224-226, y Ardaiz (1981), vol. II, pp. 362-368.

hasta entonces muy dependiente de la trayectoria del sector primario⁵⁴. Con las precauciones que impone el uso de fuentes fiscales, y además de naturaleza diversa, el fondo documental de la contribución industrial y del impuesto de utilidades permite reconstruir la estructura del tejido fabril navarro desde 1888.

Hasta los años treinta se observa la clara hegemonía del sector alimenticio, tecnológicamente atrasado y con escasos efectos de arrastre sobre el resto de la industria. La década de los cuarenta y cincuenta presentan a una estructura fabril más ponderada, redistribuyéndose el peso perdido por el sector alimenticio hacia textiles, químicas, cuero y calzado y, con

⁵⁴ Es obvio que un proceso tan acelerado de crecimiento gestaría otro tipo de debilidades y desequilibrios. Tanto el informe de CESP como las actas de la patronal agraria (Majuelo y Pascual, 1991) apuntan a una pérdida del nivel de renta agraria, junto a los problemas inherentes a una industrialización acelerada sin que el parque de viviendas, infraestructuras y servicios sociales aumentasen con igual intensidad.

CUADRO 7

Evolución de la estructura industrial navarra, 1888-1971 (en porcentajes)

<i>Sector</i>	1888	1905	1913	1927	1948	1953	1955	1960	1971
Alimenticias	76,9	74,0	69,3	61,7	41,9	35,2	21,2	23,2	12,4
Textiles	2,5	1,8	1,7	1,4	4,3	5,7	10,8	7,0	2,2
Metálicas.....	7,2	6,5	7,2	8,0	8,1	9,0	11,9	15,2	43,0
Químicas.....	2,7	4,5	5,4	5,0	12,5	11,9	15,4	18,1	8,4
Papel y artes gráficas.....	2,8	4,9	3,0	3,1	3,1	5,4	3,1	4,2	12,2
Cerámica, cal y yeso.....	4,4	4,5	6,1	4,3	10,4	13,3	3,4	6,1	4,7
Madera	1,6	2,5	5,3	11,2	16,4	14,4	18,3	8,5	7,5
Cuero y calza- do	1,9	1,4	2,0	5,3	2,8	4,5	15,9	17,7	9,6
Diversas	—	—	—	—	0,5	—	—	—	—
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTES: 1888, 1905, 1913 y 1927: Contribución catastral. Cálculos propios a partir de Grupo de Industria del Instituto Gerónimo de Uztáriz (1990); 1948 y 1953: Contribución de Utilidades. AAN, Utilidades, años correspondientes; 1955, 1960 y 1971: VABcf. Banco de Bilbao (1978), pp. 179-204.

menor intensidad, metálicas. Con todo, la mayoría de las empresas seguían teniendo unas dimensiones muy reducidas y un elevado carácter artesanal. En 1960 las agroalimentarias seguían ocupando el primer puesto, pero ahora con un claro auge de las conserveras (cárnicas y vegetales) y de las plantas embotelladoras de vino y el surgimiento del sector del frío y de las industrias lácteas. Tras ellas se han erigido plantas modernas en los sectores químico (Potasas de Navarra, Penibérica, Inquinasa, Magnetitas de Navarra) y metalmecánico (Superser, Agni, Azkoyen, Motorización Agrícola, Matesa, Chalmeta, Eaton Ibérica, Laminaciones de Lesaca, Grupo Huarte...), que estaban destinadas a cumplir un papel clave en el decenio desarrollista. Junto a cuero y calzado, generaban tres cuartas partes del *vab* fabril. Por su parte, el subsector de la madera ha perdido el peso que antes había tenido y lo mismo ocurrió con el textil. Los valores añadidos brutos de 1971 reflejan el carácter que tuvo en Navarra el impulso industrial de los años sesenta: las metálicas, que en los cuarenta y cincuenta se habían desarrollado vinculadas mayoritariamente a la construcción, se sitúan en cabeza y su bandera será la industria del automóvil (Authi). La seguirán

CUADRO 8
Evolución sectorial del número de activos, 1887-1971

	Número de activos			Total	Porcentajes		
	Primario	Secundario	Terciario		Primario	Secundario	Terciario
1887	82.758	14.961	18.834	116.553	71,0	12,8	16,2
1910	80.397	14.953	18.525	113.875	70,6	13,1	16,3
1930	75.739	26.159	22.664	124.562	60,8	21,0	18,2
1940	75.555	25.671	31.868	133.105	56,8	19,3	23,9
1950	81.304	31.452	35.646	151.380	53,7	20,8	23,5
1960	73.127	52.817	50.296	176.240	41,5	30,0	28,5
1971	52.687	75.974	59.319	187.980	28,0	40,4	31,6

FUENTES: 1887-1930: Gallego (1986), vol. II, p. 928; 1940 y 1950: Ardaiz (1981), vol. I, p. 23; 1960 y 1971: Banco de Bilbao (1978), pp. 123-130.

a gran distancia y con idéntico peso, alimenticias y papeleras. Estos cambios en el tejido industrial estuvieron acompañados por modificaciones de la estructura de la población activa.

Entre 1887 y 1930 la agricultura proporcionó entre el 71 y el 61 por 100 de los puestos de trabajo, en tanto el sector secundario no superaba en esta última fecha el 21 por 100. El avance que se produce en el número de activos industriales durante los años diez y veinte se vería interrumpido, como en el resto de España, por la guerra civil y la política autárquica de los cuarenta (el aumento de la población activa que se produce entre 1940 y 1950 no modificaría el peso del sector secundario). La ruptura de ese modelo de crecimiento agrario y escaso desenvolvimiento industrial, que se consumó en los dos decenios siguientes, se refleja en el retroceso del empleo agrícola, tanto en cifras brutas como relativas, y en el comportamiento inverso del trabajo industrial. Y aunque en 1969 la contribución del sector primario al PIB regional superase en 6 puntos porcentuales la media nacional, Navarra era ya una provincia industrializada.

5. CONCLUSIONES

La estructura de ingresos y gastos de la hacienda foral de Navarra se transformó cualitativa y cuantitativamente en las siete primeras décadas del siglo xx. De las escuálidas funciones de gasto decimonónicas se dio

el salto a instrumentos de intervención institucional, acordes con el marco político y económico, que la iniciativa pública estimó más idóneas en el contexto de las ventajas comparativas de la región. La Diputación navarra protagonizó ciertos gastos económicos que contribuyeron a mejorar tanto la productividad de su actividad básica, la agricultura, como su capacidad de integrarse en los mercados de su entorno. Pero no fue hasta el contexto expansivo del desarrollismo franquista cuando ese modelo cambió de rumbo, jugando a favor de una rápida industrialización.

Mayores gastos exigieron mayores ingresos, al haber renunciado a compensar vía endeudamiento las bajas exacciones tributarias, tal y como habían practicado en la anterior centuria. Sin embargo, dos fueron los rasgos más destacados del modelo impositivo navarro: el mantenimiento a toda costa una presión fiscal inferior a la del resto de España —y tanto en la agricultura como en la industria— y la consolidación de su capacidad normativa en materia tributaria.

El régimen foral confería a las instituciones navarras una capacidad de intervención pública inexistente en el resto de territorios españoles —si exceptuamos Álava, puesto que Vizcaya y Guipúzcoa vieron abolido su estatus tributario tras la guerra civil—. La clave residió en una autonomía fiscal que posibilitaba precisamente una autonomía financiera para recaudar y gastar *in situ*. La Diputación pudo así drenar recursos públicos hacia servicios económicos y bienes preferentes en unas proporciones netamente superiores a las de los territorios de régimen común.

El elevado nivel de autogobierno tributario fue hábilmente explotado por los gestores políticos. En lo relativo al ingreso y frente a la simplicidad del cuadro fiscal del Diecinueve, en el siglo xx la Hacienda Foral fue adaptando los sucesivos cambios introducidos por la del Estado y, conforme avanza la centuria, con una relativa celeridad. Dados los largos plazos de tiempo que median entre convenio y convenio y en tanto no se concertase con el Estado el nuevo impuesto, incorporar las novedades tributarias confería a Navarra un potencial para mejorar la recaudación. El diferencial que fijaba una presión tributaria inferior a la de los territorios de régimen común permitía a las instituciones forales, por otra parte, incrementar sus recursos sin grandes tensiones; bastaba con mejorar algo las bases, elevar un poco los tipos impositivos y perfeccionar la gestión de los impuestos. En el largo plazo, la tendencia de los tipos navarros fue a converger con los estatales, pero el proceso sólo culminaría tardíamente. En segundo lugar, la autonomía de gasto y de endeudamiento permitía, una vez liquidadas las transferencias al Estado, acometer

políticas de inversión acordes con sus competencias. Históricamente los gastos en infraestructuras viarias y en apoyo a la agricultura fueron considerados imprescindibles para el crecimiento regional y siempre por encima de las inversiones en capital humano y del gasto en servicios sociales. Sólo a mediados de los sesenta —y a remolque de los planes de desarrollo franquistas— comenzaría a recibir la industria un mejor trato presupuestario. Fue esa enorme autonomía fiscal y financiera la que hizo factible la versión foral de la planificación indicativa.

Ambas piezas —dominio pleno del ingreso que agregaba con retraso las reformas españolas, y autonomía absoluta del gasto, no controlado por autoridad superior alguna— otorgaban a la hacienda de Navarra un margen de maniobra que no se daba en otras provincias. Ese federalismo fiscal *sui generis*⁵⁵ perduró fuera cual fuese el sistema político español. No deja de ser paradójico que fuesen los regímenes dictatoriales de la pasada centuria, y no los sistemas democráticos, quienes asentasen (en 1927, 1941 y 1969) las bases sólidas de esa excepcionalidad administrativa y, sobre todo, tributaria.

No obstante, dadas las dimensiones de esa economía regional, los instrumentos de política económica disponibles y el volumen de capital recaudado e invertido, las posibilidades de influir en el ciclo económico no podían ser muy amplias. Las ventajas habían de venir de los gastos fiscales y/o de una carga tributaria más baja. En teoría la menor presión fiscal debía brindar mayores oportunidades para colocar los capitales no fiscalizados en actividades productivas que apoyasen el crecimiento y desarrollo económico de Navarra. Pero, a la altura de los cincuenta no parece que las ventajas tributarias que se derivaban del régimen foral hubiesen generado un crecimiento del producto interior *per capita* mucho mayor que en los territorios de régimen común⁵⁶.

En la primera mitad del siglo xx, y por más que disfrutase de la ventaja adicional de una relativa exención fiscal, la iniciativa privada fue incapaz por sí sola de estimular un proceso de industrialización y las instituciones forales apostaron de forma decidida por la vía del desarrollo agropecuario: menores gravámenes, inversiones directas, desgravaciones coyunturales... hasta bien entrados los años sesenta. Esto resulta bastante lógico si consideramos que el origen mayoritario de las fortunas de los diputados forales

⁵⁵ No lo es en el estricto significado económico que se asigna al término. Véase Oates (1977), pp. 34-39, y (1999), pp. 1120-1125.

⁵⁶ Un balance provisional de la posición relativa de Navarra en los dos últimos siglos, Álvarez Llanos (1986) y Carreras (1990).

no era otro que la mediana y gran propiedad agraria. A mediados de la centuria Navarra había reforzado su carácter agrario sin que, en paralelo, se hubiese industrializado —en un típico modelo de *industria sin industrialización*— y seguía expulsando factor trabajo. A ese crecimiento por la vía agraria tampoco habría sido ajena una mentalidad contraria a la industrialización, debido al pánico a los cambios sociales que implica este proceso ⁵⁷.

Desde la aprobación del primer presupuesto extraordinario en 1943 y con más claridad desde finales de los años cincuenta, los técnicos que participaban en el Consejo Foral insistieron en la necesidad de vincular las posibilidades de desarrollo a través de la industria y con un apoyo institucional más decidido ⁵⁸. Fueron capaces de realizar el diagnóstico, pero carecían de los instrumentos necesarios para acometerlo. El ciclo expansivo de los sesenta será potenciado y bien aprovechado con la entrada en las instituciones de unos políticos con una actitud más enérgica. En un contexto general más favorable a la inversión y dentro de una dinámica institucional marcada por la planificación indicativa, la Diputación impulsó el Plan de Promoción Industrial de 1964, que sentaría unas nuevas bases para la intervención pública y que contribuiría a modificar radicalmente la estructura económica y social de Navarra. En el largo plazo, el alto grado de autonomía de su hacienda favoreció ese cambio y sentó las bases de un nivel de prestaciones sociales y de gasto en la esfera productiva relativamente superior al de las comunidades no forales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBIÑANA, C. (1998): «Las reformas tributarias legales en España (1845-1995)», en J. DE LA TORRE y M. GARCÍA-ZÚNIGA (eds.) (1998), pp. 65-98.
- 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*, núm. 6, pp. 19-26.
- ÁLVAREZ LLANOS, R. (1986): «Evolución de la estructura económica regional de España en la historia», *Situación*, núm. 1, pp. 5-61.
- (1983): «Una historia de la banca privada en España», *Situación*, núm. 3, pp. *Anuarios Estadísticos de España, 1916, 1917 y 1925-26*. Madrid, Imp. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos; Imp. de la viuda de Prudencio Pérez Velasco; Sucesores de Rivadeneyra.

⁵⁷ García Merino (1953), p. 1521; Senador Gómez (1953), p. 1502; Ferrer (1967), p. 123; Paredes (1997), pp. 300-301.

⁵⁸ AAN, Consejo Foral, Actas, cjs. 2091-2092.

- ARDAIZ, I. (1980-1981): *Navarra: elementos para su estudio regional* Pamplona, Eusko Ikaskuntza.
- ASCHAUER, D. A. (1989): «Is Public Expenditure Productive?», *Journal of Monetary Economics*, núm. 23, pp. 177-200.
- BANCO DE BILBAO (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea, 1955-1975*, Bilbao, Banco de Bilbao.
- BANCO DE VIZCAYA (1968): *Navarra y su desarrollo económico*, Bilbao, Banco de Vizcaya.
- BARCIELA, C. (1986): «Los costes del franquismo en el sector agrario: la ruptura del proceso de transformaciones», en R. GARRABOU, C. BARCIELA y J. I. JIMÉNEZ BLANCO (eds.) (1986), pp. 383-454.
- BARCIELA, C.; LÓPEZ ORTIZ, M.^a I., y MELGAREJO, J. (1998): «Autarquía e intervención: el fracaso de la vertiente industrial del Plan Badajoz», *Revista de Historia Industrial*, núm. 14, pp. 125-169.
- BIEHL, D. (1988): «Las infraestructuras y el desarrollo regional», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, pp. 293-310.
- CAJA LABORAL. DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS (1989): *Economía vasca, 1975-1987*, Mondragón, Caja Laboral.
- CARRERAS, A. (1990): «Fuentes y datos para el análisis regional de la industrialización española», en J. NADAL y A. CARRERAS (dirs.) (1990), pp. 3-20.
- CERUTTI, M., y VELLINGA, M. (eds.) (1989): *Burguesías e industria en América Latina y Europa meridional*, Madrid, Alianza.
- COMÍN, F. (1989): *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, IEF.
- (1994): «El papel del presupuesto en el crecimiento económico español: una visión a largo plazo», *Revista de Historia Económica*, vol. XII, núm. 2, pp. 283-314.
- (1996): *Historia de la hacienda pública, II. España*, Barcelona, Crítica.
- COMITÉ CENTRAL DE FONDOS PROVINCIALES. MINISTERIO DE GOBERNACIÓN (1928a): *Estadística de los presupuestos de las Diputaciones provinciales, sujetas al régimen común, correspondientes al segundo semestre de 1926...*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra.
- (1928b): *Estadística de los presupuestos de las Diputaciones provinciales, sujetas al régimen común, correspondientes al ejercicio económico de 1927...*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra.
- Congreso Nacional de Viticultura*, Pamplona, Impr. Provincial, 1914.
- CONSEJO ECONÓMICO SINDICAL PROVINCIAL (1970): *Estructura y posibilidades de desarrollo económico de la provincia de Navarra*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra.
- CUADRADO ROURA, J. R. (1992): «Cuatro décadas de crecimiento regional en Europa. Principales corrientes doctrinales», en *Economía española, cultura y sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuertes*, vol. 3, Madrid, Eudema, pp. 525-561.
- Cuentas del Estado Español, 1890-91 a 1907*, Madrid, IEF, 1976 [reimp. facsímil de la *Estadística de los presupuestos generales del Estado y de los resultados que ha ofrecido su liquidación. Años 1890-1991 a 1907*, Madrid, 1909].
- DE LA FUENTE, A. (1996): «Infraestructuras y productividad. Un panorama de la evidencia empírica», *Información Comercial Española*, núm. 757, pp. 25-40.

- DE LA FUENTE, A., y VIVES, X. (1995): «Infraestructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain», *Economic Policy*, núm. 20, pp. 13-40.
- DE LA TORRE, J. (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. (1996): «Hacienda foral y reforma tributaria, 1841-1876», *Hacienda Pública Española*, monografías, pp. 151-165.
- (1998): «Hacienda foral y crecimiento económico en Navarra durante el siglo XIX», en J. DE LA TORRE y M. GARCÍA-ZÚÑIGA (eds.) (1998), pp. 183-210.
- (eds.) (1998): *Hacienda y crecimiento económico, siglos XIX y XX. La reforma de Mon, 150 años después*, Madrid, Marcial Pons.
- DE SARALEGUI, F. J. (1965): «Navarra: desarrollo regional y comarcal», *Información Comercial Española*, núm. 390, pp. 115-123.
- Diccionario de legislación administrativa y fiscal de Navarra*, Pamplona, Aranzadi, 1969.
- DRAPER, M., y HERCÉ, J. A. (1994): «Infraestructuras y crecimiento: un panorama», *Revista de Economía Aplicada*, vol. II, núm. 6, pp. 129-168.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. (1988): «Factores técnicos y económicos en el origen de la moderna siderurgia y la flota vizcaína, 1880-1899», en E. FERNÁNDEZ DE PINEDO y J. L. HERNÁNDEZ MARCO (eds.), *La industrialización en el norte de España*, Barcelona, Crítica, pp. 252-279.
- FERNÁNDEZ PRIETO, L. (2001): «Camino del cambio tecnológico en las agriculturas españolas contemporáneas», en J. PUJOL, M. GONZÁLEZ DE MOLINA, L. FERNÁNDEZ PRIETO, D. GALLEGO y R. GARRABOU, *El pozo de todos los males. Sobre el atraso en la agricultura española contemporánea*, Barcelona, Crítica, pp. 95-146.
- FERRER REGALÉS, M. (1967): «La industria navarra», *Pirineos*, núm. 83-86, pp. 121-136.
- (1968): «El régimen de concierto fiscal en Navarra», en *Estudio socioeconómico de la provincia de Logroño*, vol. II, Logroño, Iberplan, pp. 149-201.
- FURIÓ, E. (1996): *Evolución y cambio en la economía regional*, Barcelona.
- GALLEGO, D. (1986): *La producción agraria de Álava, Navarra y La Rioja desde mediados del siglo XIX a 1935*, Madrid, Universidad Complutense.
- GARCÍA AÑOVEROS, J. (dir.) (1969): *Las Haciendas locales en España, 1940-1965*, Madrid, IEF.
- GARCÍA CRESPO, M.; VELASCO BARROETABEÑA, R., y MENDIZÁBAL, A. (1981): *La economía vasca durante el franquismo. Crecimiento y crisis de la economía vasca, 1936-1980*, Bilbao, La Gran Enciclopedia Vasca.
- GARCÍA MERINO, P. (1953): «El régimen foral y su influencia en la economía navarra», *Información Comercial Española*, núm. 240, pp. 1521-1525.
- GARRABOU, R.; BARCIELA, C., y JIMÉNEZ BLANCO, J. I. (eds.) (1986): *Historia agraria de la España contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, Crítica.
- GARRUÉS, J. A. (1997): *Empresas y empresarios en Navarra. La industria eléctrica, 1888-1986*, Pamplona, Gobierno de Navarra.

- GERMAN, L. (1993): «Crecimiento económico, disparidades y especialización regional en España (siglos XIX y XX)», *Cuadernos Aragoneses de Economía*, núm. 2, pp. 203-212.
- GERMÁN, L.; LLOPIS, E.; MALUQUER DE MOTES, J., y ZAPATA, S. (eds.) (2001): *Historia económica regional de España. Siglos XIX y XX*, Barcelona, Crítica.
- GRAMLICH, E. M. (1994): «Infrastructure Investment: A Review Essay», *Journal of Economic Literature*, vol. 30, núm. 3, pp. 1176-1196.
- GRUPO DE INDUSTRIA DEL INSTITUTO GERÓNIMO DE UZTARIZ (1990): *Las aportaciones navarras al proceso de industrialización español (1876-1936)*, original mecanografiado.
- IRIARTE GOÑI, I. (1997): *Bienes comunales y capitalismo agrario en Navarra, 1855-1935*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- IRIARTE GOÑI, I., y LANA BERASAIN, J. M. (2002): «El sector agrario navarro durante el siglo XX: modelo productivo y acción pública», 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, pp. 79-112.
- JIMÉNEZ BLANCO, J. I. (1986): «El nuevo rumbo del sector agrario español (1900-1936)», en R. GARRABOU, C. BARCIELA y J. I. JIMÉNEZ BLANCO (eds.) (1986), pp. 9-140.
- KUKLINSKI, A. (ed.) (1977): *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*. México, D.F., FCE.
- LLOPIS AGELÁN, E., y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, R. (1998): «Las industrias manufactureras regionales en la época del desarrollismo. Un nuevo análisis de localización y convergencia», *Revista de Historia Industrial*, núm. 13, pp. 113-144.
- MAJUELO, E. (1989): *Lucha de clases en Navarra (1931-1936)*, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- MAJUELO, E., y PASCUAL, A. (1991): *Del catolicismo agrario al cooperativismo empresarial. Setenta y cinco años de la Federación de Cooperativas navarras, 1910-1985*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MALUQUER DE MOTES, J. (1999): «El desenvolupament regional y la teoria dels milieux innovateurs: innovació tecnològica y espionatge industrial a Catalunya als inicis del segle XIX», en A. CARRERAS, P. PASCUAL, D. REHER y C. SUDRIÀ (eds.), *Doctor Jordi Nadal. La industrialización y el desarrollo económico de España*, vol. II, Barcelona, Universitat de Barcelona, pp. 1080-1100.
- MAS, M.; MAUDOS, J.; PÉREZ, F., y URIEL, E. (1996): «Infrastructures and Productivity in the Spanish Regions», *Regional Studies*, vol. 30, núm. 7, pp. 641-649.
- MELÓN, A. (1951): «Los censos de la población en España (1857-1940)», *Estudios Geográficos*, núm. 43, pp. 203-281.
- NADAL, J., y CARRERAS, A. (dirs.) (1990): *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX y XX)*, Barcelona, Ariel.
- NADAL, J.; CARRERAS, A., y SUDRIÀ, C. (comps.) (1987): *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel.
- NAGORE, D. (1932): *Las posibilidades agrícolas de Navarra*, Pamplona, Biblioteca de Estudios Navarros.
- NEUMARK, F. (1986): «Cambios en la estructura impositiva y crecimiento económico», *Hacienda Pública Española*, núm. 100, pp. 89-98.

- OATES, W. L. (1977): *Federalismo fiscal*, Madrid, IEAL.
- (1999): «An Essay on Fiscal Federalism», *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, pp. 1120-1149.
- OROZ Y ZABALETA, L. (1917-1923): *Legislación administrativa de Navarra*, Pamplona, Imprenta Provincial y Artes Gráficas.
- (1950): *Legislación tributaria de Navarra*, Pamplona, Impr. Provincial.
- PALAFIX, J., y CUBELL, A. (1996): «El sector público durante el primer tercio del siglo XX», en P. TEDDE (comp.), *El Estado y la modernización económica, Ayer*, núm. 21, pp. 97-126.
- PARADES, J. (1993): *Félix Huarte. Fuentes Históricas*, Madrid, Rialp.
- (1997): *Félix Huarte, 1896-1971. Un luchador enamorado de Navarra*, Barcelona, Ariel.
- PRO RUIZ, J. (1992): *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.
- RICHARDSON, H. W. (1977): *Teoría del crecimiento regional*, Madrid, Alianza.
- SANZ, J. (1987): «La agricultura española durante el primer tercio del siglo XX: un sector en transformación», en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIÁ (comps.) (1987), pp. 237-257.
- SEGURA, J. (1990): «Intervención pública y política de bienestar: el papel del estado», en GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.), *España. Economía*, Madrid, Espasa-Calpe, pp. 831-857.
- SENADOR GÓMEZ, J. (1953): «Estructura económica y económico-social de Navarra», *Información Comercial Española*, núm. 240, pp. 1500-1502.
- 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.
- THEOTONIO CÁCERES, V.; CAPÓ IVARS, J., y REUS ÁVILA, R. (1978): «Los conciertos de Álava y Navarra (Una visión crítica)», *Hacienda Pública Española*, núm. 54, pp. 111-140.
- VALDALISO, J. M.^a (1988): «Grupos empresariales e inversión de capital en Vizcaya, 1886-1913», *Revista de Historia Económica*, vol. VI, núm. 1, pp. 11-40.
- ZAPATA, S. (ed.) (1996): *La industria de una región no industrializada: Extremadura, 1750-1990*, Cáceres, Universidad de Extremadura.
- ZUBIRI, I. (2000): *El sistema de Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*, Bilbao, Círculo de Empresarios Vascos.