

José Luis GARCÍA RUIZ (coord.), *Políticas industriales en España: pasado, presente y futuro*, Madrid, Paraninfo, 2019, 236 + XIV p.

La obra que aquí reseñamos tiene como objetivo principal ofrecer una visión de conjunto del papel que las políticas públicas han jugado en la creación y desarrollo de la industria en España. Tal como el coordinador de esta nos advierte desde un inicio, nos encontramos ante un libro alejado de una visión neoliberal de la economía y que, frente a la idea de que la mejor política industrial es la que no existe, considera necesaria la existencia de este tipo de políticas pues la industria no surge por generación espontánea. Del mismo modo, a lo largo de toda la obra está presente la convicción de la importancia que el sector industrial tiene para el desarrollo económico y la creación de empleo estable y de calidad.

El libro está estructurado en seis capítulos. Los cuatro primeros analizan la evolución de las políticas industriales desde el siglo XIX hasta la actualidad, mientras que los dos últimos responden a una lógica territorial, ya que analizan los casos de las dos regiones más industrializadas de España, Cataluña y el País Vasco.

Emiliano Fernández de Pinedo dedica el primer capítulo al análisis del arranque de las políticas industriales en España, centrándose fundamentalmente en la evolución de la política arancelaria y su impacto sobre el desarrollo de la industria siderometalúrgica. El autor destaca la relevancia que tuvo el menor grado de protección aduanera que recibieron las máquinas con respecto a las materias primas necesarias para construirlas. Esta distinción resultó ser un factor determinante para la mecanización de algunos sectores como el textil o el papelerero, pero obstaculizó el desarrollo de la construcción de maquinaria en España. El arancel de 1891 y sus efectos también son objeto de atención por parte del autor quien, más allá de considerarlo un mero arancel proteccionista, argumenta que debe ser interpretado como la base desde la que se inició una política de sustitución de importaciones reforzada por el posterior arancel de 1906. En este capítulo se relativiza también el papel que las compras del Estado para el ejército y la marina pudieron haber desempeñado en el desarrollo de la industria siderometalúrgica. A pesar de la aprobación de las leyes de escuadra, en general, el impacto de las adquisiciones públicas de material bélico fue limitado como consecuencia, principalmente, de la pérdida de peso político internacional de España y la consecuente ausencia de conflictos exteriores de relevancia.

José Luis García Ruiz nos ofrece en el segundo de los capítulos de esta obra un estudio de las políticas industriales del franquismo. Uno de los principales activos de este capítulo es la utilización de una fuente hasta ahora inédita, los Archivos de la Fundación Nacional Francisco Franco, que nos ofrece la oportunidad de adentrarnos en los entresijos de la política industrial del período y las motivaciones del propio dictador. Esto permite además al autor efectuar durante la primera parte de su trabajo un profundo análisis de la evolución política del régimen, describiendo las luchas de poder de las distintas familias y sensibilidades que lo conformaban, así como dedicar algunas páginas al impacto del caso Matesa. A lo largo de estas páginas vuelve a quedar en evidencia que el impulso a la industria fue un eje fundamental de la política económica nacional y regional del franquismo, tanto durante la autarquía como durante el desarrollismo. El resto del capítulo de García Ruiz se centra en analizar los principales hitos de esa política en los que incorpora interesantes matices aportados por las nuevas fuentes utilizadas: la ayuda de Estados Unidos, el papel del Instituto Nacional de Industria, la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo y el origen de la financiación de la industria. Es de destacar el ánimo del autor por promover el debate en torno a la valoración que la historiografía tradicionalmente ha efectuado de los Planes de Desarrollo. En su opinión es necesario reformularla desde una perspectiva más favorable a las políticas industriales, siguiendo los postulados de economistas como Dani Rodrik, y revisar las críticas «inmoderadas» que los planes de desarrollo han recibido desde el ámbito neoliberal.

El tercer capítulo del libro, a cargo de Mikel Buesa, se centra en el análisis de la política industrial en las primeras décadas de la democracia (1975-2000) en las que se produjo un cambio en la tradición intervencionista de las políticas industriales, así como una reducción del papel del sector industrial en la economía española. Según el autor, la política industrial del período descansó sobre tres ejes fundamentales: la desregulación de las relaciones económicas y el aumento de la libertad de mercado; la reorganización de las empresas públicas, que llevaría a la privatización de la mayor parte de ellas; y, finalmente, la desintervención en materia industrial.

En relación con el primero de los ejes se analizan los cambios que se produjeron en las relaciones exteriores y en la apertura a las inversiones directas del exterior, proceso que se aceleró tras la entrada de España en la CEE. Se analizan también la paulatina desaparición de las barreras de entrada y regulaciones de precios de carácter administrativo que habían sido comunes durante el franquismo, al igual que el control sobre las transferencias de tecnología. En cuanto al segundo de los ejes se hace una valoración general del proceso de privatización de las empresas públicas bajo los gobiernos del Partido Popular (1996-2004), considerando que si bien el efecto recaudatorio de la operación fue positivo, no hay consenso en torno al supuesto incremento de la eficiencia de esas empresas tras su privatización tal como preconizaba el discurso político económico de la época. La desintervención industrial, es decir, la reducción de las ayudas directas a la industria, fue una política impulsada por las instituciones internacionales a partir de la década de los ochenta (CEE, OCDE y GATT).

La evolución de este tercer eje de la política industrial es el que merece una mayor atención por parte del autor destacando aspectos como el proceso de reconversión industrial, el Plan Electrónico Informático Nacional, la reestructuración de la industria del automóvil, el impulso a la industria de material ferroviario y las medidas de política industrial regional. Todas estas políticas, con sus éxitos y fracasos, trajeron un incremento de la eficiencia del sector industrial español y el aumento de su capacidad exportadora, pero a cambio de un menor peso de este en la economía española.

Miguel Sebastián, a lo largo del cuarto capítulo del libro, lleva a cabo una encendida defensa de las políticas industriales. Tras analizar datos de varios países del mundo en los que, salvo excepciones, se observa la pérdida de importancia de la industria en la economía, procede después a establecer una serie de correlaciones, que no causalidades, que justificarían la necesidad de desarrollar políticas industriales de nuevo cuño en contraposición a las viejas políticas industriales proteccionistas e intervencionistas. Así, constata la correlación negativa existente entre el peso de la industria y el nivel de desempleo, y la correlación positiva entre la industria y las exportaciones, la calidad del empleo (menor precariedad, mayor estabilidad), la productividad total de los factores y la inversión en I+D+i.

Partiendo de ello establece cuáles deberían ser las características de la nueva política industrial (una que no perjudica a los consumidores, eleva la eficiencia económica y la PTF, mejora el déficit público, ayuda a la sostenibilidad ambiental y mejora la competitividad exterior) para pasar después a describir el proceso de creación y desarrollo del Plan Integral de Política Industrial 2020, aprobado durante su mandato como ministro de Industria y en el que se trató de aplicar esta nueva perspectiva. Una de las cuestiones fundamentales de este plan es que trataba de superar el enfoque horizontal (actuaciones generales que tratan de mejorar el entorno en el que se desenvuelven las empresas independientemente del sector al que pertenezcan) incorporando un eje de actuación que pretendía reforzar expresamente una serie de sectores considerados estratégicos (automoción; sector aeroespacial; biotecnología, tecnologías sanitarias y farmacéuticas; TIC y contenidos digitales; energías renovables y eficiencia energética y agroalimentación). Este es el aspecto del plan que más controversia generó, por ser considerado demasiado intervencionista, y que Sebastián trata de justificar a lo largo del capítulo. De cara al futuro, se incide además en la necesidad de desarrollar una política industrial de ámbito europeo.

Los dos capítulos finales sobre Cataluña y el País Vasco parten de enfoques muy distintos. En el primer caso, Jordi Catalán opta por un análisis a muy largo plazo en el que establece el papel que las políticas industriales jugaron desde la era preindustrial hasta la actualidad. En este capítulo, en el que se citan diversos sectores industriales a lo largo los cuatro períodos, el autor reivindica la importancia fundamental que las políticas industriales, bien sean arancelarias, de inversión en infraestructuras o de protección de la producción nacional tuvieron en la transformación del tejido industrial de Cataluña hasta la crisis de los años setenta. Dedicaba también en cada una de las épocas analizadas una atención especial a las inversiones de carácter educativo

o investigador realizadas por las instituciones públicas y privadas, así como su influencia en el devenir del sector industrial catalán. Es más crítico el autor, sin embargo, con la intervención de la Generalitat en este ámbito tras la restauración de la autonomía, pues ante el reto que suponía la desindustrialización considera que, por regla general, los políticos catalanes han confundido los intereses de la industria con los suyos propios. Resalta, en este caso, la existencia de un importante margen de mejora en los indicadores de investigación en relación a otras regiones españolas y europeas. En el caso del País Vasco, al contrario que el anterior, Jesús M. Valdalisio centra su análisis en la política industrial del Gobierno vasco desde la reinstauración del régimen autonómico hasta la actualidad (1980-2018). Pese a ser una de las regiones más golpeadas por la crisis económica en la década de 1980 y haber tenido que lidiar con el impacto negativo que el terrorismo ha tenido sobre la actividad empresarial, el País Vasco ha conseguido que la industria siga manteniendo una presencia relevante en su estructura económica gracias a la apuesta decidida en favor de esta por parte de todas las instituciones de la región, que la han considerado como tractor del desarrollo económico del país. A lo largo del capítulo el autor destaca el gran protagonismo que han tenido las políticas industriales y los distintos consejeros del área en la acción del gobierno autonómico, así como el proceso de creación de un entramado institucional dirigido a la implementación de estas que se ha mantenido relativamente estable a lo largo de distintas legislaturas. La existencia de un amplio consenso en el ámbito político y social en torno a las políticas industriales ha permitido que la continuidad, acompañada de un cierto cambio gradual, sea la principal característica de las mismas. Esa continuidad no estaría ligada únicamente a la presencia del Partido Nacionalista Vasco en el gobierno de casi todas las legislaturas, sino al mantenimiento a lo largo del tiempo de ciertos individuos en los cargos clave del entramado institucional (*policy path dependence*) que han dotado de gran coherencia a la política industrial con independencia de los partidos que conformaran el gobierno.

En conclusión, nos encontramos ante una aportación de gran interés para el estudio de la historia industrial española desde la perspectiva de las políticas industriales. En este caso, además, los capítulos más allá de la aportación que suponen individualmente se complementan de tal forma que otorgan al conjunto de la obra una gran coherencia. Este libro es también, y quizá sea esa su principal virtud, una invitación a la reflexión y el debate sobre la importancia de este tipo de políticas en el pasado y el papel que pueden desempeñar de cara al futuro. Asimismo, y principalmente en el caso de los dos últimos trabajos, incorporan también la perspectiva histórica a la intervención de las comunidades autónomas en el sector industrial en dos regiones representativas de la industria española.

IGOR GOÑI
Universidad del País Vasco