

SÁEZ GARCÍA, Miguel Ángel. 2023. *Acero y Estado. Las políticas siderúrgicas en España (1891-1998)*. Granada: Comares, 318 pp.

A finales de mayo de 2024, una cincuentena de prestigiosos académicos firmó la Declaración de Berlín (Forum New Economy) para dar respuesta al malestar existente en Occidente, que está detrás del auge de los populismos que desafían a sus instituciones democráticas. Economistas con visión a largo plazo, como D. Rodrik, M. Mazzucato, A. Tooze, B. Milanovic, O. Blanchard o I. Weber, apoyan que el Estado tenga más protagonismo en la solución de los problemas de crecimiento y desigualdad, abandonando los principios neoliberales del Consenso de Washington. Entre las estrategias de crecimiento se incluyen las políticas industriales, que están renaciendo con fuerza en la tercera década del siglo XXI.

El libro de Miguel Ángel Sáez García (Universidad de Alicante) que reseñamos revisa las políticas industriales aplicadas a la siderurgia española a partir del Arancel Cánovas (1891). Es un libro, por tanto, muy oportuno y también muy original, pues la vigencia del paradigma neoliberal había conseguido que las políticas industriales fuesen tabús desde que Gary Becker (Premio Nobel en 1992) asegurara, en 1985, que «the best industrial policy is none at all». Desde entonces, los éxitos o los fracasos empresariales se vieron como una responsabilidad exclusiva de las tecnologías aplicadas o las prácticas de emprendedores y gestores. El papel del Estado fue sistemáticamente ninguneado u oscurecido.

Todo lo contrario ocurre en el libro de Sáez, dividido en cinco capítulos: 1) «El Estado protector (1891-1936)»; 2) «El Estado interventor (1936-1959)»; 3) «El Estado productor (1950-1963)»; 4) «El Estado planificador (1963-1980)»; y 5) «El Estado reestructurador (1980-1998)». El punto de partida es el Arancel Cánovas (1891) que, según Sáez, no tuvo un propósito industrializador, sino de ordenación del comercio exterior. Esto es discutible, pues el propio Antonio Cánovas en su *De cómo he venido yo á ser doctrinalmente proteccionista* (Madrid: Imprenta de Fortanet, 1891) liga su proteccionismo al de Friedrich List como forma de potenciar en España industrias «como la del hierro», donde ve posible ser competitivos gracias a poseer «ese metal en tan extrema abundancia» (p. 9).

En cualquier caso, el surgimiento de una clase empresarial en el sector siderúrgico durante el primer tercio del siglo XX está bien narrado en el primer capítulo del libro. Ese fenómeno fue posible por un «Estado protector» que, en 1896, acabó con los privilegios de las compañías ferroviarias en la importación de materiales, lo que había supuesto una enorme oportunidad perdida para el sector español del metal, como de-

nunció tempranamente Jordi Nadal en *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913* (Barcelona: Ariel, 1975). A esa medida siguieron otras, como la decisiva Ley de Protección a la Industria Nacional (1907), de Antonio Maura, que favorecía las «compras públicas». Cuando la dictadura de Miguel Primo de Rivera (1923-1930) dio gran impulso a las obras públicas, la demanda siderúrgica se disparó, con buen aprovechamiento por parte de las empresas vascas (AHV en el entorno de Bilbao, CSM en Sagunto), que eran las más modernas. La producción nacional de acero superó el millón de toneladas en 1929 (p. 30). La caída de la dictadura supuso la paralización de las obras públicas y, por consiguiente, el derrumbe del sector, con menor incidencia en las pequeñas y medianas empresas, que, según Sáez, tenían mejor «capacidad de adaptación al mercado de un país atrasado y predominantemente agrario» (p. 37).

Durante la Guerra Civil (1936-1939), el bando republicano se mostró incapaz de hacer un buen aprovechamiento de los recursos siderúrgicos tanto en Vizcaya como en Valencia, lo que contribuyó a su derrota por el bando del general Francisco Franco, que implantó una sangrienta dictadura. El primer franquismo (1939-1959) dio paso al «Estado interventor» con la creación de la Delegación Oficial del Estado en las Industrias Siderúrgicas (Doeis) (1940-1959), para dar preferencia a los pedidos oficiales, y la regulación de los precios (1937-1962), que, según Sáez, no respondió a ninguna «captura» de los organismos públicos por parte de los empresarios, como a veces se ha planteado: «Los hechos y las cifras presentadas no avalan en absoluto la hipótesis de la captura de los organismos reguladores por parte de los empresarios siderúrgicos, sino que ofrecen una imagen más próxima a la de privilegiados impotentes, acuñada por [Juan José] Linz y [Amando] de Miguel» (p. 121). En efecto, el cártel creado en 1906, la Central Siderúrgica, se mostró impotente ante la imposición de precios bajos y la entrada de nuevos competidores en un sector que ya estaba atomizado.

En junio de 1950, se registró la fundación de la Empresa Nacional Siderúrgica, S.A. (Ensidesa), un nuevo «campeón nacional» del Instituto Nacional de Industria (INI). Su creación se justificó por el hecho de que la iniciativa privada había sido incapaz de aumentar la capacidad productiva durante las dos décadas anteriores. El decreto fundacional excluía la participación de la iniciativa privada, aunque solo de forma temporal. Sáez demuestra que el INI tuvo que asumir inicialmente toda la financiación porque las empresas privadas se negaron a participar en un proyecto que consideraban sobredimensionado y que supondría una nueva competencia por los recursos y por el mercado. Es más, hasta 1961, ninguna empresa aceptó ser declarada de interés nacional por miedo a ser intervenida por el Ministerio de Industria. En el capítulo 3 del libro se detalla la «batalla por el TBC (tren de bandas en caliente) y la laminación en frío» que se dio, a mediados de la década de 1950, entre AHV, Basconia y Ensidesa, como ejemplo de unas relaciones conflictivas entre el «campeón nacional» y las empresas privadas. Sáez defiende que el INI tuvo razón en sus ambiciosos planteamientos y que la contribución de Ensidesa al desarrollo del sector fue indudable. La producción de acero pasó, entre 1949 y 1962, de 25,5 a 82 kg por habitante, aunque la media de los países de la CECA era entonces de 416 kg (pp. 190-191).

El segundo franquismo (1959-1975) se identifica con un «Estado planificador» que siguió siendo ambicioso, pues, en cifras aproximadas, pretendía triplicar la capacidad productiva de acero en un decenio. Los Planes de Desarrollo se basaron en la «acción concertada», a la que se sumaron 17 empresas privadas del sector (las 2 integrales, 10 no integrales y 5 de aceros especiales) que, junto con Ensidesa, suponían el 83% de la producción nacional de acero. Todas estas empresas debían cumplir el Programa Siderúrgico Nacional (PSN), que, por vaivenes de la coyuntura, tuvo que ser revisado en 1966, 1969 y 1971. A finales de 1973, Unesid, la patronal creada en 1968 como sucesora de la Central Siderúrgica, publicó un libro blanco para valorar la acción concertada. Sáez comparte el juicio positivo de la patronal, pues «la siderurgia española experimentó entre 1964 y 1972 un ciclo inversor sin precedentes» (p. 226), que fue posible por el peso del crédito oficial en la financiación. Además, «[e]n solo nueve años, la siderurgia española, con el apoyo del crédito oficial, fue capaz de multiplicar su producción de acero por 3,5, recuperando buena parte del tiempo perdido en las dos décadas anteriores» (p. 228).

No extraña que existiera un nuevo PSN y una segunda acción concertada para 1974-1980, pero no para aumentar la capacidad productiva, sino para corregir el característico minifundismo empresarial del sector. Las empresas tuvieron que formar grupos y, en julio de 1975, se firmó el primer concierto con el denominado Grupo Norte en un contexto marcado por la crisis internacional del petróleo, que coincidía en España con una difícil transición hacia la democracia. El Gobierno centrista salido de las elecciones de junio de 1977 preparó los Pactos de la Moncloa, que suponían una estabilización, seguida por el desmantelamiento de todas las intervenciones del franquismo. Según Sáez, el Gobierno cometió dos errores: 1) paralizó el proyecto de la IV PSI (Planta Siderúrgica Integral) de AHM (sucesora de CSM), en Sagunto, que ya estaba en marcha; y 2) presionó a las empresas no integrales para que hicieran las inversiones previstas, pero olvidándose de la reestructuración del sector. Además, no creó un «cártel de crisis» (como sí lo hizo el Plan Davignon en la CEE) y no facilitó el ajuste de las plantillas a pesar de destinar cuantiosos recursos al rescate de las empresas.

La reconversión industrial arrancó a mediados de 1980 con la integración de siete empresas de aceros especiales en Aceriales, sociedad con la mitad de los consejeros representando al Estado. La reconversión de la siderurgia integral se confió a los pactos de los sindicatos UGT y CCOO con AHV, AHM y Ensidesa. Para las inversiones se encargó un informe a Kawasaki Steel Corporation, que terminó apoyando un nuevo TBC en Sagunto como parte de la IV PSI, lo que disgustó a AHV y Ensidesa. En la siderurgia no integral abundaron las disensiones y no fue posible conseguir el objetivo de reducir capacidad. A partir de finales de 1982, el Gobierno del PSOE prosiguió la reconversión con una orientación en la que «los factores políticos y sociales se impusieron a los criterios técnicos y económicos» (p. 286). Así, se aparcó el proyecto de la IV PSI que, según Sáez, no era bien visto por la CEE, «dado el exceso de capacidad productiva de productos planos que existía en la CECA» (pp. 286-287).

Lo ocurrido a partir de la entrada de España en la CEE (1986) se trata en el libro con bastante superficialidad, quizás porque la política industrial española había deja-

do de ser autónoma y todos los planes dependían del visto bueno de la Comisión Europea. En 1991, se creó la Corporación Siderúrgica Integral (CSI) para integrar AHV (dominada por el BCI) y Ensidesa. Seis años después, CSI pasaría a ser Aceralia, una empresa privatizada con la belga Arbed como socio de referencia. Aceralia (luego ArcelorMittal) terminaría dominando la producción de acero común. En aceros especiales, destacaría Sidenor, otra empresa pública que había sido controlada por la italiana Roda tras su privatización en 1994. Llegando a nuestros días, la realidad le parece a Sáez satisfactoria, pues existe una producción estimable, que es competitiva, ya que se exporta y solo utiliza la contaminante ruta integral en la factoría de ArcelorMittal en Gijón (35% del acero español). Lo que no se entiende bien es cómo se ha llegado a esta situación satisfactoria a partir de políticas industriales que fueron insuficientes (antes y después del franquismo) o excesivas (durante el franquismo), según denuncia Sáez en las conclusiones.

En definitiva, estamos ante una buena monografía sobre un tema importante, la producción de acero en España, que pone de relieve el papel de las políticas industriales. En lo sucesivo, debería ser imposible explicar lo ocurrido en este sector con ópticas neoliberales, que solo hablan de tecnología o espíritu emprendedor. El análisis se puede refinar, sobre todo en la parte más reciente, y ganaría introduciendo un enfoque comparativo con otros países. Así se comprobaría, por ejemplo, que el reciente éxito industrial de Oriente frente a Occidente debe mucho a que en esa zona del mundo nunca se abandonaron las buenas políticas industriales.

JOSÉ LUIS GARCÍA RUIZ
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-1079-0504>
jolgarci@uclm.es

