

Carlos Espinosa de los Monteros Vicente Boceta Álvarez

UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA

A lo largo de los últimos 75 años se ha producido en España una gigantesca transformación desde un país pobre y eminentemente agrario, hasta una potencia industrial de tamaño medio que opera en un mundo globalizado. En este artículo se revisan las distintas etapas que ha atravesado la política industrial en nuestro país desde la época de la autarquía hasta nuestros días, y se ofrece un diagnóstico de la situación actual y de las políticas que deberían seguir nuestras empresas.

Palabras clave: política industrial, reconversión industrial, desarrollo económico y social, cambio tecnológico, desregulación, empresas públicas, privatización, España, 1930-2005.

Clasificación JEL: L50, O30, O52.

1. Introducción

Analizar la política industrial de un país a lo largo de los últimos 75 años en poco más de 20 folios obliga a un esfuerzo de síntesis con el grave riesgo de omitir, o tratar ligeramente, hechos y actuaciones que tuvieron una gran importancia en su momento y en el devenir posterior de los acontecimientos.

A la hora de juzgar el papel desempeñado por la política industrial en España, puede decirse que el tránsito de una economía fuertemente centralizada e intervenida a otra mucho más libre conllevó, necesariamente, un papel decreciente de la política industrial a lo largo de los años. Se fue pasando lentamente del convencimiento de que el Estado debía dirigir e impulsar toda la actividad industrial hasta en sus más mínimos detalles a lo que se ha convertido en la posición dominante, al menos en la última década, de que el papel del Estado en este terreno no debe ir más allá de crear el entorno ne-

cesario, y a ser posible favorable, para que la industria pueda hacer y desarrollarse.

En el caso español puede afirmarse que la Revolución Industrial del siglo XIX tuvo muy escaso impacto en la transformación del país. Tras la decadencia económica de España en el primer tercio del siglo XIX se produce, en la segunda mitad del siglo, un progreso económico basado en la libre empresa y en el desarrollo de una cierta industria en los últimos años del siglo XIX al socaire de un fuerte proteccionismo que tenía en el Arancel su principal instrumento. A pesar de ello, España entra en el siglo XX como un país eminentemente agrícola.

El proteccionismo se centraba principalmente en los sectores textil y siderúrgico, y estaba orientado a proteger los focos industriales de Cataluña y el País Vasco garantizándoles, a la vez, un mercado interno para sus productos que eran escasamente competitivos en el exterior.

2. La filosofía básica de la autarquía

Tras la Guerra Civil, España es una nación destruida y con una base industrial de partida muy pobre. Los avances tecnológicos eran muy escasos y tampoco existía entre la población civil ni espíritu empresarial, ni empresas capaces de competir en mercados abiertos. En consecuencia, la política económica e industrial de la posguerra civil estuvo muy determinada no sólo por el aislamiento internacional, sino también por las corrientes de pensamiento económico vigentes en aquella época. En los países de socialismo real y en los de socialismo nacionalista se aplicaba una política estricta de planificación económica incluso antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial.

En el llamado mundo libre, tras el final de la guerra perduraba el recuerdo de la Gran Depresión y debido a un erróneo diagnóstico de las causas de la misma, comenzó a aplicarse la versión democrática *light* del intervencionismo socialista, es decir el keynesianismo.

El aislamiento internacional, la destrucción de la Guerra Civil y esos principios socialistas vigentes entre los políticos de aquella época, constituyeron un entorno que determinó de forma decisiva la orientación de la política que iba a seguirse en España. Es además difícil contemplar dicha política haciendo abstracción de las personalidades que iban a dirigirla, Franco y su *alter ego* industrial, Suanzes, quienes concebían la organización del Estado español como un «gigantesco sindicato de productores» (Fuero del Trabajo), con un nacionalismo extremo y una abierta hostilidad al liberalismo político y económico.

En lo económico, Suanzes defendía los altos intereses del Estado (que consideraba representante del bien común) contra los supuestos grandes grupos de presión de los empresarios privados, siendo la clave de la gestión económica estatal la de administrar honestamente los recursos públicos, sin una especial preocupación por la rentabilidad o la competitividad.

La reconstrucción tras la Guerra Civil estuvo, por ello, basada en el convencimiento puramente ingenieril

de que había que fabricar internamente todos los productos posibles siempre que técnicamente pudieran hacerse. Para ello, junto a la obsesión industrializadora, se llevó a cabo una política proteccionista de sustitución de importaciones. El aislamiento internacional hacía también necesaria, como dijo el profesor Torres, la presencia de la planificación económica en sectores como el eléctrico y el siderúrgico, que constituían en ese momento sendos cuellos de botella para el resto de la economía, planificación que, como luego veremos, se confió al INI. Era necesario aumentar la producción a toda costa para aprovechar al máximo los recursos nacionales, no explotados, según se decía, por la falta de espíritu empresarial, sin analizar si detrás de esta ausencia de utilización no habría alguna razón económica.

En nombre de la autarquía, se procuraba fabricar en España todo lo físicamente posible, desconociendo cualquier criterio de especialización basado en las ventajas comparativas relativas o absolutas del país. Naturalmente, esta forma de industrialización elevaba los costes productivos internos al entorpecer, por un lado, el abastecimiento de las empresas en los mercados internacionales más baratos, y por otro, al impedir la competencia de productos extranjeros que hubiera garantizado la moderación de costes y precios interiores. Estos mayores costes sólo eran soportables si se reservaba el mercado interior para las empresas nacionales, liberándolas de la «engorrosa» tarea de competir en los mercados internacionales.

La política industrializadora de la posguerra partía de la base real de que la productividad industrial, en términos económicos, era superior a la agraria. En aquellos momentos se estaba ya transitando desde un concepto agrario de España, basado en el lema *sine agricultura nihil*, hacia otro industrial. Consideraba la sociedad política de entonces que la agricultura era incapaz de actuar como motor del crecimiento económico, por lo que había que centrarse en la industria incluso impulsándola artificialmente a través de empresas públicas y aranceles protectores que subsanaran la ausencia de espíritu

empresarial. Como dicen los profesores Schwartz y González (1978, página 26):

«Se propugnaba un cierto fetichismo industrializador: si se canalizaban recursos hacia la industria, ello permitiría elevar los salarios, ampliaría el consumo, crearía un mercado para el sector tradicional, se trasvasaría población hacia el sector industrial, y se cosecharían ganancias de productividad en ambos sectores».

En definitiva, se equiparaba crecimiento económico con industrialización y se olvidaba calcular el coste económico de esas aventuras industrializadoras. No entramos aquí en la otra equivocación nacionalista de pensar que la entrada de capital extranjero supone colonización económica y, a largo plazo, permanencia en el subdesarrollo, aunque, como hemos dicho, tales ideas eran moneda común en la filosofía autárquica y nacionalista de la posguerra española. Evidentemente, en el momento que se utilizan criterios económicos de asignación eficaz de recursos, caen por su base las políticas de sustitución de importaciones o el nacionalismo financiero.

3. Las leyes de 1939 y 1941

Toda esa filosofía económica se plasma en las leyes de protección industrial de 1939 y en la de creación del INI. Así, la Ley del 25 de septiembre de 1941 creaba el INI con un objetivo:

«Propulsar y financiar, en servicio de la Nación, la creación y resurgimiento de nuestras industrias, en especial de las que se propongan como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país o que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra autarquía económica» (Schwartz, P. y González, A., 1978, página 1).

Basado en el IRI italiano, su creación respondía al concepto de que el crecimiento económico dependía

fundamentalmente de la industrialización. Al margen de este criterio, España vivía entonces una economía de guerra, en la que los abastecimientos industriales seguían un patrón prácticamente de planificación total desde el Ministerio de Industria.

El esquema de prioridades del INI era el de potenciar «los centros vitales y nerviosos de la producción», que constituían los cuellos de botella de la economía española: el carbón, el hierro y la energía eléctrica. El fin de autoabastecimiento de estos productos pretendía lograrse a través de la integración vertical de todos los procesos de producción en una sola empresa. Al estilo soviético, una vez definida una cantidad-objetivo a producir, por ejemplo, de acero, se determinaban, en cascada, los que debían cumplir las industrias secundarias y auxiliares ligadas al objetivo final.

La idea de reducir importaciones llevaba la mayor parte de las veces a importar productos básicos o maquinarias inexistentes en el país, pero imprescindibles para producir el producto cuya importación se trataba de sustituir.

Finalmente, una política de autarquía orientada hacia los productos industriales suponía abandonar el abastecimiento de productos básicos para la alimentación, el vestido o la vivienda.

La filosofía en la que se apoyaba la autarquía de Suanzes derivaba de su creencia de que todas las grandes potencias o los países rectores del mundo tienen una industria enormemente desarrollada mientras que aquellos que basan su economía en la agricultura son países colonizados.

En este intervencionismo subyacía un profundo convencimiento antiliberal por parte de Suanzes. De hecho, en 1942 comentaba: «La situación actual... ha sido consecuencia de una política liberal en economía que nos llevaba al desastre; no podemos volver nunca sobre ese principio» (Gómez Mendoza, 2000, página 40). Paralelamente concebía al Estado con una capacidad total para dirigir la política económica a la cual le atribuía la función de decidir dónde, cuándo y cómo intervenir: «En un régimen como el que pretendemos implantar, no se

pueden tener dudas sobre los fundamentos del régimen que se basa precisamente en una competencia de Estado. Si no hay competencia de Estado, no hay régimen, ni Estado, ni nación» (*ibidem*, página 40).

En consecuencia, la iniciativa privada, que Suanzes consideraba poco patriótica pues el capital privado era cobarde, debía subordinarse a la iniciativa pública, siendo el propio Estado el que definía los límites de su capacidad de acción. Como toda la filosofía del corporativismo católico de aquella época, Suanzes creía en un sistema económico que superara tanto al socialismo como al capitalismo liberal.

El interés del sector privado debería ser regulado «siempre por el Estado que, de forma transitoria o permanente, podrá desarrollar o financiar por sí mismo las actividades que juzgue oportunas, precisamente para abrir en muchos casos camino o garantizar el libre juego y desenvolvimiento de ese interés privado, que como evidente elemento de progreso, por nadie ha de ser atendido y cuidado como por el propio Estado» (*ibidem*, página 41). E incluso seguía afirmando: «Hay una porción de problemas de tipo fundamental en los que la iniciativa privada no puede intervenir en cierta medida; la iniciativa en estos problemas industriales no se parece a la auténtica iniciativa privada del señor que monta un negocio o una industria y va a sostenerla dentro de unas modalidades» (*ibidem*, página 41).

Ya en 1938 Suanzes afirmaba: «La política futura del Estado español y de la Revolución Nacional ha de estar por consiguiente basada en esta consigna clara y terminante: la economía subordinada a la política. O si se quiere: lo económico social subordinado a lo político» (*ibidem*, página 43).

Paralelamente a ese impulso voluntarista industrializador, se desarrolla una política comercial exterior que también dirigía los intercambios exteriores en función de las necesidades de industrialización que marcaba el propio Suanzes. De nuevo su ignorancia de los principios económicos hacía que luchara contra el déficit de la balanza comercial a través de un tipo de cambio sobrevalorado que lógicamente incentivaba las importaciones

y perjudicaba a las exportaciones, por lo que lejos de disminuir el déficit comercial tendía a aumentarse.

La creación de nuevas industrias, o el traslado de las existentes estaba sujeta a la autorización del Gobierno. Ahora bien, las empresas ya establecidas podían oponerse a la competencia de nuevos inversores con argumentos como la pérdida de su participación económica y la consiguiente disminución de eficiencia productiva. La ley obstaculizaba la inversión extranjera, la aparición de otras nuevas empresas más eficientes y desincentivaba la competencia con las ya existentes. Por otra parte se abría la puerta a la arbitrariedad de políticos y burócratas con la connivencia de los empresarios ya establecidos.

Simultáneamente, la manipulación del tipo de cambio, o la existencia de cupos y licencias de importación, distorsionaba también la asignación de recursos para adaptar importaciones y exportaciones a la escala de prioridades de la administración, escala que, con un tipo de cambio sobrevalorado, penalizaba a los exportadores mientras favorecía a los importadores.

Las leyes de 1939 afectaban también a la inversión extranjera, pues se limitaba su participación en el capital social de las empresas españolas al 25 por 100 y la repatriación de beneficios estaba muy restringida. Se establecía que mientras existieran materias primas nacionales todo inversor debía abastecerse internamente. Para poder recurrir a la importación era preciso demostrar la inexistencia de la materia prima en territorio español.

De esta forma se abandonaba cualquier criterio de especialización productiva basado en el principio de ventajas comparativas, absolutas o relativas. Las consecuencias eran fáciles de prever: aumento de los costes de producción al no poder utilizar materias primas o *inputs* más baratos del exterior y evitar asimismo la competencia extranjera que hubiera garantizado una moderación de costes y precios mediante la reserva del mercado interior a las empresas nacionales. Se limitaba así el tamaño del mercado y la posible aparición de economías de escala.

La política autárquica, que como hemos dicho tenía unas claras connotaciones de tipo soviético, participaba también de una profunda aversión hacia la iniciativa pri-

vada. De hecho el énfasis en la sustitución de importaciones se debía a considerar que la iniciativa privada había sido incapaz de producir lo que se importaba. Para remediar este vacío el artículo 1.º de la Ley de 24 de octubre de 1939 define un mecanismo de intervención consistente en declarar «de interés nacional» a determinadas industrias en función de «las necesidades de la defensa o de la economía nacionales» (Ley de 24 de octubre de 1939, Art. «protección y fomento de la industria nacional: industrias de interés nacional» BOE 1939, Art. 1.º) Lógicamente el juicio de estas necesidades quedaba al arbitrio superior de las autoridades pertinentes que a lo largo de la década de los cuarenta y los cincuenta no fue otro que el Ministro de Industria y Comercio y/o el Presidente del INI.

Al concederse los beneficios de forma individualizada se desataba una carrera entre los empresarios para lograrlos en función de su capacidad de presión o su cercanía a las autoridades políticas y administrativas, todo ello en perjuicio de proyectos empresariales más viables pero con nivel inferior de contactos.

Al final el proteccionismo que se aplicaba hacía que se creasen fábricas con elevados costes y poca eficacia económica. Asimismo, siguiendo lo que después, en los años ochenta, se calificaría como una política de *Pick the winners* o de «campeones industriales», se fomentaba que la iniciativa privada invirtiera en determinados objetivos industriales, o para incentivar la exportación se concedían tipos de cambios privilegiados para determinados productos. Naturalmente todo este intervencionismo conducía a una pésima asignación de recursos y factores productivos escasos. Como dicen M. J. González y P. Schwartz (1978, página 31): «el sistema tendía a crear privilegios para actividades sin mérito económico notorio».

4. El período de 1940 a 1950

La política industrial basada en las directrices del INI puede dividirse en tres períodos. Uno inicial desde 1941 hasta 1945, casi de prueba y error, muy influenciado

además por la Segunda Guerra Mundial. Un segundo período de 1945 a 1951 en el que Suanzes simultanea el cargo de Ministro de Industria con la presidencia del INI y en el que se logran resultados importantes y positivos en los sectores eléctrico y siderúrgico. Finalmente, de 1952 a 1963, cuando fruto de la continuada política autárquica, el INI crece desmesuradamente cada vez con más ineficacia, lo que, desde 1959, con la puesta en marcha del Plan de Estabilización, se refleja en abiertos desacuerdos de los directivos del INI con el equipo económico tecnocrático del Gobierno.

Durante el primer período de *cuasi* estancamiento, el PIB crece en torno al 1,3 por 100 acumulativo anual y hasta 1948 no desaparecen las tasas negativas de crecimiento. Es un período en el que el sector agrario sigue teniendo un peso dominante en el PIB. La población activa en la agricultura es prácticamente estable, pasando del 50,5 por 100 en 1940 al 47,6 por 100 en 1950. En el sector industrial crece del 22,1 al 26,5 por 100. Por el contrario la población en el sector servicios disminuye en el período del 27,3 al 25,9 por 100. Como dato que muestra el deterioro del bienestar de la década puede señalarse que el consumo de carne en las capitales había descendido en 1940 un 50 por 100 respecto a la media del período republicano y en 1950 era todavía un 35 por 100 inferior.

Fueron verdaderamente años de penuria alimentaria, por no decir de hambre, dada la política Stalinista de cambiar industrialización por bienestar... sin conseguir realmente un nivel industrial aceptable excepto en el sector energético, en el que se obtuvo un éxito cierto aunque sin conocer realmente el coste de lograrlo. La grave situación alimentaria del decenio reflejó asimismo esa política de industrialización a ultranza que penalizó la producción agroalimentaria. Se intervinieron precios y superficies, se regularon los productos a sembrar y sólo las importaciones de trigo de Argentina paliaron de alguna manera el hambre generalizada. Aproximadamente el 60 por 100 de las importaciones eran *inputs* para la industria y el transporte. Esta política se reflejó en una escasez de abonos y equipos agrícolas lo que no permitió elevar la

productividad agraria y fijó la población agraria al medio rural. En 1949 la producción agraria era el 80 por 100 de la de 1935 y sólo en 1950 se alcanzó el 90 por 100.

Probablemente el mejor camino para el desarrollo de una nación pobre, de pequeño tamaño económico y hambrienta, tras la Guerra Civil, en un entorno de aislamiento internacional, hubiera sido el de fomentar el sector agrario y apoyar la especialización productiva en bienes exportables, asignando los recursos muy escasos de aquella época con criterios de eficacia económica.

En el sector exterior se implantó en 1948 un sistema de cambios múltiples sustituyendo a los cambios especiales, aplicable tanto a los productos importados, como a los de exportación. En dicho año existían nueve tipos de cambio para importaciones y 15 para exportaciones.

Las dificultades de este período ceden un poco en el bienio 1949-1950. Se había mantenido con relativo éxito la línea de inversión en el sector energético, pero a partir de ese momento la apuesta de la política industrial se centra en ENSIDESA, REPESA y SEAT. Es decir, se decide obtener acero a partir de mineral de hierro, se decide incentivar el sector siderúrgico y doblegar al monopolio existente, y en el sector carburantes se trata ya de importar crudos en vez de utilizar las famosas pizarras bituminosas como *input*. Finalmente, en el caso de SEAT se acepta la colaboración del capital extranjero para producir turismos.

Asimismo, se flexibilizan los controles exteriores y se empieza a abrir la economía al capitalismo occidental. En 1949, España obtiene un crédito del Citibank, en 1950 ingresa en la FAO y en el mismo año se obtiene el primer crédito internacional para ayudar al desarrollo de la economía civil. Por otra parte, han mejorado ya las condiciones exteriores y lentamente se inicia la liquidación de la autarquía de los primeros diez años.

Las ganancias de la exportación se utilizan para financiar el primer gran crecimiento de la importación de los bienes de equipo con destino a la industria pero también a la agricultura, en especial maquinaria agrícola y abonos, lo que permite ir aumentando la productividad agraria y liberar mano de obra para poder pasar a la industria.

5. La década de los cincuenta

La década de los cincuenta se inicia por lo tanto sobre bases internas más sólidas, con un entorno exterior más favorable, con el final del aislamiento internacional y con el oxígeno de la ayuda exterior de los EE UU y el acceso a medios internacionales de financiación. La maduración de las inversiones públicas y el crecimiento de la inversión en viviendas fueron otros factores adicionales que se tradujeron en un notable impulso de los *animal spirits* empresariales que abordaron decididamente un proceso inversor de gran calado.

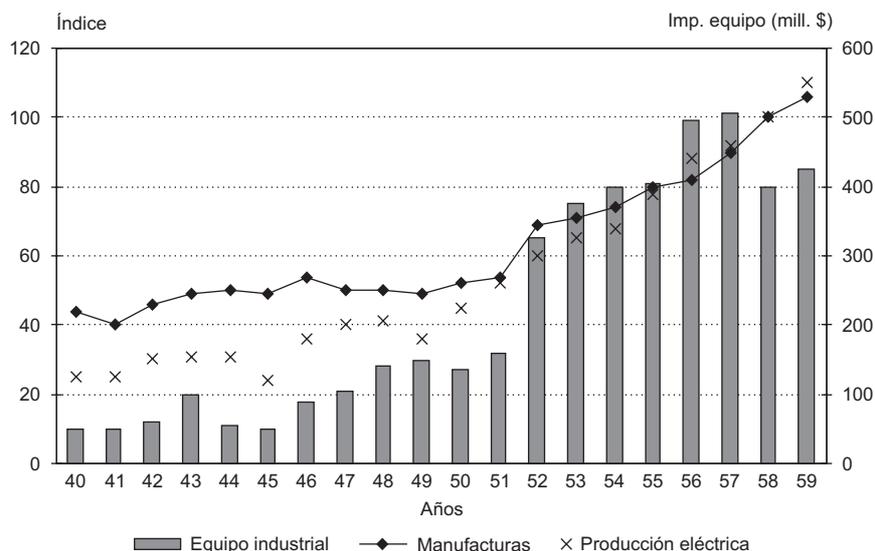
Durante esta década se puso, en efecto, en marcha una tímida liberalización de la economía española. A lo largo de esa década desapareció la escasez de acero y electricidad y mejoraron notablemente la infraestructura de transporte y la producción agraria. De la misma forma, la liberalización externa permitió un nuevo avance de las importaciones de bienes de equipo, que resultaron claves tanto para la modernización agraria como para la modernización industrial. Continuaron, aunque de forma individualizada, las ayudas a la exportación, pero seguían prohibidas las importaciones competitivas manteniendo así la protección de las materias primas de origen nacional y de la industria.

Además, la situación interna mejoró notablemente para España con la firma de los convenios con EE UU y también con una coyuntura internacional mucho más favorable. Internamente, se construyeron fábricas de abonos, uno de los *inputs* clave para la producción agrícola, y el progreso agrario permitió una liberalización del mercado de alimentos. Por ello, desde 1950, el componente agrícola del PIB crecía constantemente.

Tras la década de estancamiento 1940-1950 se inició pues una década de expansión con un incremento anual acumulativo en torno al 5 por 100 entre 1949 y 1959. Destacó en especial el de las industrias del hierro y del acero, de la industria química, de la de bienes de equipo y de transformados metálicos y de electricidad. Asimismo, en el sector exterior las importaciones de equipo y semimanufacturas crecen espectacularmente

GRÁFICO 1

PRODUCCIÓN DE MANUFACTURAS, IMPORTACIÓN DE EQUIPO INDUSTRIAL Y PRODUCCIÓN ELÉCTRICA



NOTAS: Producción manufacturas (índice 1958 = 100). Importación de equipo industrial (en millones de dólares). Producción eléctrica (índice 1958 = 100).
FUENTE: M. J. GONZÁLEZ (1992), página 385.

a partir de 1951. Desde 1948 venía observándose una lenta mejoría en el sector transportes que ahora se fortalece. En 1950 el crecimiento del sector eléctrico se intensifica y lo hace de forma muy importante en la segunda mitad de la década. Estos impulsos se transmiten al sector del comercio interior, en 1951, al financiero en 1952, y al de la construcción, en 1953. Por su parte el aumento de las importaciones de equipos agrarios y abonos junto con la liberalización de los mercados agrarios y alimenticios en el interior, permiten asimismo un importante avance de la productividad agrícola y del PIB agrario.

En la década de los cincuenta se produce un crecimiento importante de la inversión pública y de la privada. Por ejemplo, el índice de producción industrial entre 1951 y 59 creció un 85,4 por 100. En este contexto el INI sufre también un cambio de orientación importante que

afecta a la política industrial de la época y pasa de ser la institución protagonista, casi en solitario, de la reconstrucción de los años cuarenta a convertirse en el catalizador de la nueva política industrial liderada desde el Ministerio de Industria y más orientada al sector privado (Gráfico 1).

La política industrial hasta el Plan de Estabilización parecía no tener en cuenta el reducido tamaño del mercado interior. Al crearse empresas públicas en distintos sectores, el INI ejercía un efecto expulsión de la iniciativa privada. Tratando de incentivar la aparición de empresas privadas, empeoró las expectativas de inversión. Las empresas públicas además absorbieron, al ser calificadas de interés nacional, una enorme proporción de bienes de equipo extranjeros, lo que dificultó todavía más la ampliación y modernización de las empresas privadas. Se estaba realizando una política económica

perversa, ya que la iniciativa privada se encontró con la competencia desleal del Estado, mientras simultáneamente, al proteger el mercado interior de la competencia internacional se tejió una red regulatoria que abarcó a todos los sectores de producción y distribución. El resultado final fue un absoluto desbarajuste económico que culminó en la *quasi* suspensión de pagos de la economía española en 1959, resultado de una asignación de recursos humanos, económicos y financieros errónea, fruto del abandono de los mecanismos del mercado, de una política «kafkiana» de múltiples tipos de cambio, de un proteccionismo exterior que premió la creación de industrias ineficientes y frenó una especialización productora basada en ventajas comparativas, y de una enciclopedia de regulaciones que asfixiaron la economía.

6. El Plan de Estabilización

El final de la historia es que en 1957 nos encontrábamos prácticamente con unas reservas externas agotadas y con una inflación desbordada. En ese año, entran en el Gobierno Navarro Rubio en el área de Hacienda y Alberto Ullastres en la de Comercio, personas que habrían de liderar el más hondo saneamiento de la economía del franquismo (entre otras cosas ambos creían en la economía de mercado). Naturalmente se rodearon de un equipo en el que destacaban el profesor Sardá y el profesor Varela, que comenzaron a aplicar políticas de liberalización económica y de ortodoxia financiera que acabaron plasmándose en 1959 en el llamado Plan de Estabilización.

Con la ayuda del FMI, el Banco Mundial y la OCDE se pone en marcha el llamado Plan de Estabilización de 1959 por Decreto-Ley de 27 de julio, que planteaba el libre mercado como clave del crecimiento, y supuso un cambio radical en la política económica española. Constituyó, *de facto*, la primera transición política de España. La ayuda americana (como hoy puede ocurrir con los fondos europeos) tocaba a su fin y el proteccionismo exterior había dañado no sólo las exportaciones sino todo el sistema productivo.

El Plan de Estabilización se basaba en dos ideas fundamentales. En primer lugar, ponía en vigor medidas de saneamiento y estabilización interna. En segundo lugar, se aplicaba un programa muy ambicioso de liberalización del sector exterior.

El objetivo del saneamiento interno era acabar con el déficit presupuestario y frenar el exceso de liquidez de nuestra economía. Para ello se fijó un tope de gasto público, se suprimió la posibilidad de financiación de la inversión pública a través de la emisión de deuda con cláusula de pignoración automática y se limitó el recurso al Banco de España por parte del Gobierno y organismos oficiales.

Del lado fiscal, se aumentaron los impuestos indirectos, en concreto sobre el tabaco y la gasolina, y los derechos arancelarios, y se implantó un sistema de evaluaciones globales que asignaba, por sectores, las contribuciones que debían hacer a la hacienda nacional. Aunque no puede hablarse de reforma fiscal, el hecho es que en muy poco tiempo se logró la suficiencia de las cuentas públicas.

Para drenar liquidez al sistema, se impusieron techos anuales al crédito privado, se elevaron los tipos de interés y se flexibilizaron los tipos de redescuento del Banco de España para contener la masa monetaria. Finalmente, se implantó un depósito previo a las importaciones del 25 por 100.

La liberalización del comercio y transacciones exteriores se inició con un tipo de cambio «realista» de 60 pesetas/dólar (de hecho, al igual que ocurrió con nuestra entrada en el euro, se trataba de un tipo de cambio inferior al del mercado, lo que supuso un mayor nivel de protección para la producción interior). Se adoptó en 1960 un nuevo arancel más liberal que hizo temer por la supervivencia de varios sectores productivos. Sin embargo, la protección que ofrecía el nuevo tipo de cambio compensó, a corto plazo, unos efectos que podrían haber resultado demasiado traumáticos.

Por otra parte, la liberalización comercial afectó de forma distinta al comercio exterior en función del país de destino de nuestras exportaciones y de los productos a

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA POR SECTORES, 1930-1965

Años	Total población activa (en % de la población total)	Distribución de la población activa por sectores (en % de la población total activa)		
		Agrícola	Industrial	Servicios
1930.....	35,51	45,51	26,51	27,98
1940.....	34,61	50,52	22,13	27,35
1950.....	37,09	47,57	26,55	25,88
1960.....	38,11	39,70	32,98	27,32
1965.....	38,50	34,30	35,20	31,20

NOTA: Datos básicos: Instituto de Cultura Hispánica hasta 1950, INE para 1960, 1965 y 1969.

FUENTE: TAMAMES, R. (1973), página 382.

importar. Así, muchos alimentos, materias primas o piezas de recambio, el 54,4 por 100 de todos los productos importados, quedaron liberalizados pero se mantuvieron muchos productos agrícolas, un 35,4 por 100, como comercio de Estado; para otros se fijaron cuotas de importación y permaneció la licencia individual, importador por importador, para algunos otros (en conjunto el 10,2 por 100).

Finalmente, pero de capital importancia para el desarrollo industrial, se liberalizaron las inversiones extranjeras y la repatriación de beneficios y dividendos.

Como todo plan de ajuste, se produjo a corto plazo una caída del empleo hasta el último trimestre de 1960, pero también una mejora duradera e importante de la balanza de pagos. A medio y largo plazo las consecuencias del PE fueron extraordinariamente positivas, pues se inició una nueva fase de elevado crecimiento económico y con él, de los niveles de renta y empleo. Las entradas de divisas, fundamentalmente por turismo y remesas de emigrantes, hicieron posible la puesta en marcha de una profunda renovación de tecnología y equipo productivo.

Mientras tanto, la economía europea, que se encontraba en pleno ciclo expansivo, era capaz de absorber los excedentes de mano de obra de España y al mismo

tiempo canalizar inversión extranjera que se dirigía decididamente a nuestro país, complementando así el déficit de ahorro interno.

La renta per cápita del período 1960-1970 creció, en términos reales, a una tasa media anual de 6,4 por 100 y el crecimiento del PNB en ese mismo período fue del 8,5 por 100 acumulativo anual. El decir, el PNB se dobló en apenas diez años, mientras la FBCF se triplicaba. Por su parte, la suma de exportaciones más importaciones como proporción del PNB pasaba del 16,7 por 100 en 1960 al 32,2 por 100 en 1970. En definitiva, empezaba a vislumbrarse una economía más abierta e integrada internacionalmente y un notable aumento del bienestar de los españoles.

La estructura productiva también reflejaba esta transformación económica. El sector agrario pasó de representar el 24 por 100 del PIB en 1960 al 13 por 100 en 1970. La industria creció del 35 al 38 por 100 y los servicios del 41 al 49 por 100. Mientras tanto, la FBCF por persona activa agraria creció a una tasa anual acumulativa del 13,8 por 100 mientras la industrial lo hacía al 12 por 100 y el sector servicios al 5,3 por 100 (Cuadro 1).

La población ocupada creció en un millón de personas, mientras un intenso trasvase de población agraria hacia los otros sectores o hacia la emigración, intensifi-

CUADRO 2
PIB EN ESPAÑA Y CEE
 (En %)

Sector	1960		1970	
	España	CEE	España	CEE
Agricultura	24	8,5	13	5,3
Industria	35	47,3	38	47,8
Servicios	41	44,2	49	46,9

FUENTE: Contabilidad Nacional y de la OCDE.

có la mecanización y capitalización agraria e hizo que la población empleada en la agricultura disminuyera del 41,7 por 100 de la población activa en 1960 al 29 por 100 en 1970. Finalmente, hay que destacar que la productividad de la economía española creció a una tasa acumulativa anual del 6,2 por 100 entre 1959 y 1969 (mientras la media europea lo hacía al 4,2 por 100) (Cuadro 2).

El comportamiento del sector exterior reflejó también estos profundos cambios estructurales. Las importaciones, en términos corrientes, casi se quintuplicaron mientras las exportaciones se multiplicaron por 3,4.

Pero sobre todo, la composición de las importaciones refleja mejor que cualquier otro dato la revolución que estaba teniendo lugar en el sector industrial. La compra de bienes de capital, materias primas y manufacturas absorbían en 1970 el 75 por 100 de las importaciones y más del 35 por 100 de las exportaciones eran ya de bienes de equipo y manufacturas. Es decir, la renovación de equipos productivos, maquinaria y tecnología había aumentado de forma decisiva la capacidad competitiva de la industria. Podríamos decir que la liberalización del comercio exterior fue la medida fundamental de política industrial de ese período, muy por encima de los polos de desarrollo o la «planificación indicativa».

Evidentemente, los inferiores costes relativos del factor trabajo, el aumento del empleo y la baja conflictividad laboral fueron elementos que coadyudaron de for-

ma importante al despegue industrial y económico de España y contribuyeron a aprovechar las ventajas competitivas que existían en algunos sectores de tecnologías intermedias como calzado o máquina-herramienta.

Al final de los setenta, España había dejado de ser «eminentemente agraria», los procesos de urbanización se imponían a la antigua España rural. Cambió la dieta alimenticia hacia alimentos de alta elasticidad-renta y la bonanza económica generalizada permitió la aparición de una amplia clase media capaz de renovar sus viviendas, adquirir electrodomésticos y comprar automóviles utilitarios como el famoso «seiscientos».

7. Los Planes de Desarrollo

A lo largo de esta década se pusieron en marcha, tras el PE, los Planes de Desarrollo, mezcla de planificación pura y planificación indicativa que, sobre todo, supusieron un esquema de actuación y un conjunto de ideas-directrices destinadas a incentivar la iniciativa privada. En efecto, ni los planes indicativos ni los obligatorios se cumplieron, pero constituyeron un marco con cierta estabilidad en el que los espíritus emprendedores pudieron actuar con más libertad.

De hecho, la política industrial experimentó un giro de 180 grados al restringirse drásticamente la autonomía del INI mediante el artículo 2.º de la Ley del Primer Plan de Desarrollo. En él se manifestaba claramente el principio de subsidiariedad por el que la empresa pública debía actuar allí donde no lo hacía la empresa privada en lugar de competir o sustituirla. Este proceso se completó en el año 1968 bajo el mandato de López Bravo, al hacer depender el INI del Ministerio de Industria (como en la década de los cuarenta con Suanzes).

Los Planes de Desarrollo (1964-1967, 1968-1971 y 1972-1975) fueron un reflejo del keynesianismo rampante de aquella época y de la influencia, cabría decir sumisión, a las ideas y puntos de vista vigentes en Francia. El Estado intervenía en la actividad económica a través de la llamada Planificación Indicativa nacida en Francia en la post-guerra, y en España nos limitamos a

copiarlo. Las proyecciones sectoriales tenían ese carácter indicativo mientras el programa de inversiones públicas y los que se diseñaban para las industrias «concertadas» con el Estado eran vinculantes. Fueron años en los que el comercio exterior siguió su proceso de liberalización y en los que el sector turístico experimentó una expansión extraordinaria. La población activa agraria siguió disminuyendo. El peso de la industria y de las exportaciones industriales cobró cada vez un mayor peso.

La etapa de los planes de desarrollo mencionados se abre con el informe BIRD-Banco Mundial. El informe, que llegó a constituir un *best-seller* en las librerías españolas, se mostraba decididamente favorable a la economía de libre mercado y de libre empresa como claves para lograr un crecimiento económico intenso y estable. De hecho, consideraba que los fallos de mercado había que achacarlos sobre todo al intervencionismo administrativo que, en la línea habitual de la filosofía socialista, lejos de disminuir trataba de solucionarse con más intervenciones.

El informe se mostraba también contrario a la competencia desleal de la empresa pública y consideraba que la lucha contra los monopolios privados debía hacerse a través de las rebajas arancelarias que suprimieran las barreras a la competencia. Criticaba asimismo las ventajas financieras que gozaban las empresas públicas, especialmente la posibilidad de que sus títulos fueran admitidos por las Cajas de Ahorro a través del coeficiente de fondos públicos, y las ventajas financieras y fiscales por considerarse automáticamente como empresas de «interés nacional».

Sin embargo, en su afán por la defensa a ultranza de la empresa privada, el informe del Banco Mundial hacía caso omiso de argumentos esgrimidos entonces por nuevos economistas que, al menos, había que haber tenido en cuenta «cuando existan determinados costes sociales que la iniciativa privada no computa en su propia contabilidad y por lo tanto no está dispuesta a pagar, la presencia de la empresa pública puede encontrarse justificada. Análoga justificación puede surgir cuando la actividad de una empresa produce beneficios sociales que no son individuali-

zables. En este caso, como no pueden cobrar un precio por tales ventajas, las empresas privadas no están dispuestas a afrontar la actividad pertinente. El beneficio de la sociedad como un todo puede aconsejar la entrada de la empresa pública para suministrar esos bienes de utilidad pública pero de difícil cobro» (Schwartz y González, 1978, página 95).

A pesar del informe, tanto el INI como el Ministerio de Industria iban a adoptar un enfoque distinto. En lugar de liberalizar la economía se procedió a una privatización de la misma (que no es lo mismo) y en lugar de introducir mayores dosis de competencia se puso en marcha una política, al estilo del MITI Japonés, de colaboración estrecha entre las empresas privadas, especialmente las de gran tamaño, y la Administración pública. Por otra parte el concepto de fomento de la libre empresa del BIRD se entendió como de ayuda al empresario en dificultades y, desde luego, el concepto de soberanía del consumidor como protagonista final de la política económica no existía. Tampoco la actitud del empresario privado ayudaba en este sentido, ya que el segundo de los criterios de selección que seguía el Ministerio de Industria para aumentar las participaciones accionariales del INI no era otro que el de las peticiones de socorro de empresas privadas (Cuadro 3).

El BIRD consideraba que la empresa pública no debía competir con la privada allí donde ésta actuara y en caso de tener que hacerlo para romper un monopolio privado debería hacerlo en condiciones de estricta igualdad, sin subvenciones ni privilegios de tipo comercial o financiero. Por el contrario, en los documentos del I Plan de Desarrollo se admite abiertamente que la empresa pública pueda entrar en sectores en los que no exista iniciativa privada con incentivos fiscales o financieros cuando el «interés público», a juicio del Gobierno, lo considere conveniente.

Desde luego, en el I Plan de Desarrollo se planteó una mayor liberalización del sector industrial, como la liberalización de la instalación de nuevas fábricas y el traslado o ampliación de las que ya existían (naturalmente con un elevado número de excepciones que seguían sometidas a la decisión discrecional del Gobierno).

CUADRO 3

INI: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PARTICIPACIONES ACCIONARIAS
(Hasta 1962)

Criterios	Número de empresas
1. Defensa Nacional	10
2. Traspaso de acciones del Estado	5
3. Petición privada	12
4. Necesidad de aumento de producción no cubierta por iniciativa privada	16
5. Dificultades nacidas del volumen de inversión; de la incertidumbre; o de necesidades de empleo	10
6. Naturaleza especial	4

FUENTE: Memoria del INI 1962, página 17.

La Política Industrial (PI) introdujo, en 1963, la Ley de Industrias de Interés Preferente, abandonando el concepto de «interés nacional», si bien, *de facto*, los beneficios que se otorgaban eran prácticamente los mismos. Se modificaba el criterio de concesión que era ahora sectorial en vez de tener carácter individual. La aplicación de estos criterios podía también hacerse con carácter geográfico definiéndose «zonas de preferente localización» industrial. En el mismo sentido, aparecieron los «polos de desarrollo» y de «promoción industrial», así como la «acción concertada» entre el sector privado y la Administración.

Cabe afirmar, no obstante, que desde el 14 de mayo de 1968 en que se transfirió el INI al Ministerio de Industria, se consideró que los recursos estatales deberían dirigirse a incentivar la iniciativa privada y no hacia el INI y que la gran mayoría de las actividades rentables debería ser abordada por la iniciativa privada. Quedaba entonces reservada para el INI la misión principal de actuar allí donde no existieran proyectos privados.

8. El período de 1970-1990

La crisis del petróleo de 1973 tuvo un gran impacto a nivel mundial en el sector energético, siderúrgico y naval. En España, el mantenimiento de los precios internos de los productos petrolíferos retrasó artificialmente

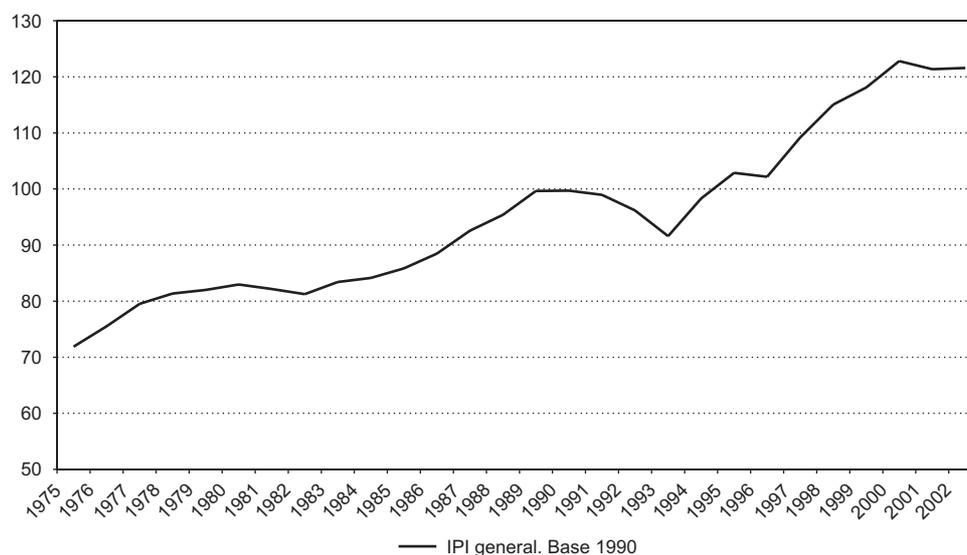
la crisis que, sin embargo, se hacía ya sentir sobre una industria con altos niveles de consumo de energía.

Paralelamente, la situación laboral en aquellos momentos era muy tensa y se tradujo en ajustes de plantillas que no lograron evitar múltiples quiebras. Además, los países del Sureste asiático empezaban a competir duramente con la industria textil y la del calzado.

La elevación de costes y salarios por un lado, y el descenso de la demanda, acabó afectando a las inversiones productivas e impidió la reconversión industrial, lo que afectó todavía más a la competitividad de las empresas. La crisis derivó en un intenso proceso inflacionista y un deterioro acusado de la balanza de pagos.

Entre 1977 y 1982, el índice de producción industrial no muestra crecimiento. En el año 1975, convergen la crisis económica con la crisis política del final de la dictadura. Ni siquiera la devaluación de 1976 en un contexto de desconfianza del capital extranjero fue capaz de frenar la inflación ni el déficit. La situación no era sostenible y se llegó así a los Pactos de la Moncloa, en octubre del año 1977, en los que se contemplaban medidas muy claras para frenar el crecimiento del gasto público, el control de las disponibilidades líquidas y un crecimiento de salarios en función del IPC. Aun así, la aparición de los llamados «nuevos países industrializados» continuó agravando la crisis especialmente en los sectores de demanda débil (textil, calzado, siderurgia, cerá-

GRÁFICO 2
IPI GENERAL. BASE 1990



FUENTE: INE 2004.

mica, etcétera) basados, en líneas generales, en la competencia internacional vía precios (Gráfico 2).

En los años setenta, el objetivo siguió siendo el de planificación sectorial del desarrollo del sector industrial, en el que el intervencionismo del Gobierno era determinante. La política era la de elegir aquellos sectores que, según el criterio de los políticos, tenían un impacto decisivo sobre el crecimiento económico, sectores a los que había que apoyar a través de políticas comerciales proteccionistas, así como subvenciones, estímulos fiscales, etcétera. En el nivel europeo, este tipo de política se tradujo en la selección de los llamados «campeones nacionales», supuestamente capaces de hacer frente a las multinacionales norteamericanas.

La década de los ochenta mostró un cambio en esta política industrial, que se orientó a promover un desarrollo industrial que siguiera las señales de los mercados. En este ámbito, se prestó atención especial a favorecer la mejora de la calidad de los factores de producción ne-

cesarios para la industria. Sin embargo, en esta década persistían todavía las diferencias sobre el papel que debían jugar los gobiernos en los ajustes de los sectores en crisis, en la defensa de la competencia y en el apoyo a los llamados sectores y tecnologías estratégicas.

No obstante, no se adopta un claro programa de reconversión industrial, aunque como innovación se crea, en el ámbito de la política industrial, el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI), así como las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) para permitir a las empresas medianas y pequeñas obtener créditos que si no les sería muy difícil conseguir.

Con todo, la crisis no se detiene y el cierre de empresas provoca un aumento muy importante del desempleo. De hecho, entre 1975 y 1982, el PIB crece sólo un 1,5 por 100 (podría decirse, según algunos economistas, que en el período 1975-1985, el INI actuó como elemento anticíclico en la economía española). La crisis del final de esta década, recogió la

siembra de lo cosechado con una política industrial proteccionista, que había fomentado la creación de industrias ineficientes que, en el momento de producirse la apertura exterior, la primera crisis del petróleo y los problemas laborales interiores, provocó el hundimiento del sector industrial no competitivo internacionalmente.

Se puso en marcha como consecuencia un proceso de reconversión industrial que se inició con el Decreto-Ley de Reconversión Industrial de 5 de junio de 1981, reforzado por la Ley de 9 de junio de 1982 y se inician los planes de reconversión sectoriales que se negocian entre la Administración, las centrales sindicales y la patronal. Se contemplan ayudas crediticias, avales del ICO, incentivos fiscales y medidas de carácter laboral, como es el apoyo a las prejubilaciones o la extensión del período de subsidio de desempleo. En este mismo sentido, se conceden subvenciones para proyectos de investigación y nuevas inversiones.

Hasta la publicación del «Libro Blanco de la Reconversión Industrial» en julio de 1983, se aplicó la reconversión a 11 sectores y 5 empresas individuales, lo que afectó a un total de 350 empresas y a unos 250.000 trabajadores que, en su conjunto, representaban el 6,6 por 100 del producto industrial, el 8 por 100 de la población ocupada y el 13 por 100 de la exportación industrial. Se concedieron más de 100.000 millones de subvenciones, 35.000 más en forma de prejubilaciones y 70.000 en forma de créditos y avales.

Posteriormente, ya con el Partido Socialista en el poder, se prosiguió la política de reconversión con la «Ley para la Reconversión Industrial y la Industrialización» de julio de 1984. Se puso énfasis especialmente en los sectores de aceros especiales, siderurgia integral y astilleros que, aun así, 20 años más tarde, como es el caso de estos últimos, siguen presentando graves problemas de viabilidad. Se creó, además, un subcoeficiente de inversión obligatoria. En 1985, a través de la Ley de Incentivos Regionales, se establecieron incentivos regionales para las «Zonas de Pro-

moción Económica», y se crearon las llamadas Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR). La política industrial puso en marcha distintos planes nacionales como los Planes Nacionales de I+D, el CDTI y los programas PEIN en 1984, PIT en 1985, FARMA en 1987, PAUTA en 1988 y PATI en 1991. Por su parte, el IRESCO, el INEM y el IMPI acentuaron sus ayudas a la reestructuración y apoyo a las PYME.

El coste de la reconversión entre 1984 y 1990 se estimó en casi 1,3 billones de pesetas de las de entonces, casi todo ello financiado por el sector público.

9. El ingreso de España en la UE

El ingreso de España en la Unión Europea como miembro de pleno derecho fue precedido de numerosos temores referentes a la capacidad de nuestra industria para competir con la europea, más avanzada y eficiente, en un ámbito de libertad como no había conocido nunca España.

El precedente del Acuerdo Preferencial de 1970 que había supuesto el primer desarme arancelario serio de la industria española, saldado con notable éxito, invitaba más a pensar en un escenario de oportunidades que podían ser, como fueron, superiores a los riesgos.

Desde el punto de vista de la política industrial nuestro acceso a Europa suponía no sólo esa libertad de movimientos de productos y factores de producción sino la necesidad de acoplar nuestra política a las políticas europeas lo cual suponía la imposición de limitaciones importantes a las ayudas del Estado y las subvenciones, instrumentos utilizados con profusión tanto para atraer nuevas industrias, como para solucionar crisis industriales.

Paralelamente las estrategias de los sucesivos responsables del sector industrial empezaron a tener como norte la búsqueda de la competitividad de las empresas, obligadas a defender, en igualdad de condiciones, las cuotas de mercado que tenían en su país e intentar conquistar nuevas en el resto de los países europeos.

Cuando España entra en la Unión Europea, lo más duro del ajuste industrial estaba ya prácticamente culminado. Los procesos de reconversión permitieron reducir los excedentes de mano de obra y sanear financieramente las empresas y trajeron como consecuencia una cierta puesta al día de la industria nacional que se vio obligada a competir con el extranjero. El esfuerzo empresarial español se tradujo en que las exportaciones entre 1980 y 1999 pasaron del 11 al 30 por 100 del PNB y las importaciones del 12 al 37 por 100. Es decir, en el año 2000 la suma de exportaciones e importaciones representaban el 67 por 100 del PNB, porcentaje sólo superado en aquel momento por Alemania y Holanda.

Tras la expansión industrial del período 1986/1990, el desequilibrio exterior, el fuerte crecimiento de los costes laborales unitarios y un tipo de cambio revaluado a lo largo del período, junto con los excesos de gasto público tras 1989, trajo consigo la recesión de 1992, la primera experimentada por España desde 1959.

Al margen de la política industrial, la mejora de la competitividad se basó en una política monetaria restrictiva y en las sucesivas depreciaciones del tipo de cambio, especialmente importantes en 1992 y en 1993. Se produjo también en todo este período un aumento del tamaño de las empresas y una reorientación de la estrategia productiva. No obstante, el empleo industrial cae un 3 por 100 en 1991 y 1992, un 9,5 por 100 en 1993 y un 2,8 por 100 en 1994, lo que significó la pérdida de 500.000 puestos de trabajo.

Las empresas españolas dejaron de estar volcadas en el mercado nacional para establecer decididamente una estrategia internacional. De hecho, hasta la crisis de 1992-1993, tras los dispendios que siguieron a «los fastos de 1992», cada vez que se iniciaba una recuperación del ciclo, la proporción de exportaciones respecto al PNB solía disminuir, ya que el mercado interior solía ser el destino principal de la producción industrial. Sin embargo, tras la mencionada crisis cambió radicalmente la mentalidad empresarial, y cuando se inició la recuperación en el año 1994 las exportaciones e importacio-

nes continuaron aumentando en relación al PNB. El sector empresarial había pasado a considerar el mercado internacional como algo esencial y estratégicamente clave en su actividad.

La estrategia de industrialización en la década de los noventa puso un gran énfasis en la inversión en infraestructuras básicas que llegó al 5 por 100 del PIB en 1991 y en educación y formación, que llegó al 4,7 por 100 en 1994. Se desarrolló también una política de privatización de empresas públicas, aunque en 1995 el peso del sector público empresarial en el VAB nacional era todavía del 5,4 por 100.

El documento de la Comisión Europea «La Política Industrial en un entorno abierto y competitivo» es el que marca en la década de los noventa la política industrial europea y, en consecuencia, la española.

En este contexto, el Fondo Social Europeo se convierte en un instrumento de ajuste de plantilla en la reestructuración de las empresas. Del mismo modo, las mejoras en las redes de transporte, telecomunicaciones y energía, tienen como objetivo adaptarse al mercado único e incentivar las economías de escala. Finalmente, el artículo 130 del tratado de Maastricht, se dirige claramente a aumentar la competitividad industrial, especialmente el desarrollo de las PYME.

En el documento de Maastricht se subraya la necesidad de prestar una atención especial a los sectores defindidos como «de futuro», electrónica y tecnologías de la información, y se expone también la necesidad de llevar a cabo un ajuste estructural en los sectores de construcción naval, textil y confección.

Para lograr estos objetivos, la política industrial se centra en la promoción de la competencia y en la privatización de empresas públicas, en la promoción del capital humano, en el fomento de la calidad, en el fomento del I+D+i, en la internacionalización empresarial, en el apoyo a las PYME y en el equilibrio interregional.

En el ámbito español, la nueva política industrial de la pasada década estaba orientada a conseguir la viabilidad a largo plazo de las empresas en un sistema de libre mercado. Las políticas de ajuste procuraban aplicar-

se para facilitar que las empresas industriales fueran capaces de competir a medio y largo plazo en un entorno global. No se trataba de garantizar la supervivencia de industrias en sectores obsoletos sino favorecer la transferencia de recursos de los sectores maduros hacia otros de tecnología media y alta. Como dicen A. González Romero y Petitbó Juan (1993, página 300):

«El objetivo a medio plazo de la política industrial durante los últimos años ha sido el establecimiento de un entorno macroeconómico y microeconómico que fomentase la competitividad de las empresas, potenciando y mejorando las dotaciones de aquellos factores más críticos para la competitividad empresarial, y estimulando la reasignación intersectorial de recursos según los criterios emanados de las orientaciones del mercado».

Para ello, se puso en marcha una política industrial estructurada en cinco áreas: «1) políticas dirigidas a adecuar la normativa industrial a las exigencias derivadas del marco institucional; 2) políticas cuyo objetivo es mejorar la competitividad de las empresa española (políticas horizontales); 3) políticas dirigidas a las PYME, y 5) políticas de promoción regional» (*ibidem*, 1993, páginas 300, 301, 302, 303 y 305).

La base no era otra que la Ley de Industria de 16 de julio de 1992, que establecía las líneas básicas a aplicar en las actividades industriales, regulaba la actuación de la Administración del Estado en el ámbito industrial y trataba de garantizar la coordinación de las distintas Administraciones públicas, tanto entre sí como con el sector privado.

En efecto, tras los procesos de reconversión industrial de los años ochenta las distintas medidas de política industrial adoptadas por los distintos gobiernos desde 1990 pueden agruparse bajo cinco apartados: I+D+i, internacionalización, calidad, recursos humanos y apoyo a las PYME. A estos cinco grandes epígrafes suele añadirse un sexto capítulo sobre medio ambiente con el objetivo de adaptar las empresas a los criterios políticos

que emanan de la Unión Europea en este ámbito y aplicar así a las distintas ONG ecólatras y a los partidos eco-socialistas europeos.

I+D+i (Investigación, Desarrollo, Innovación)

Las actuaciones en este capítulo se definen en el Plan Nacional de Actuación Tecnológica Industrial (PATI) y en el Plan de Infraestructura Tecnológica (PIT).

En ambos planes el CDTI tiene también una función de apoyo a través de créditos privilegiados a proyectos empresariales de I+D. El riesgo se comparte entre el sector público y privado y se «garantiza» que las ayudas con fondos públicos asuman los riesgos tecnológicos y comerciales de los proyectos privados.

La I+D+i ha sido tradicionalmente un tema favorito de los políticos e incluido en todo documento español o comunitario sobre política industrial y que se ha pretendido fomentar con ayudas fiscales que han resultado ser siempre manifiestamente insuficientes para incentivar la escasa atención de las empresas españolas a estos temas.

El problema es que los políticos interpretan que a base de gastar en I+D+i se van a lograr resultados. Pero la raíz de la investigación y la innovación es la creación y aparición de nuevas ideas, y éstas no se generan en función del gasto, sino que nacen de un entorno de libertad, de derechos de propiedad, y de un sistema educativo que favorezca el análisis crítico, la excelencia, la disciplina y la responsabilidad individual.

Internacionalización

La ayuda a la internacionalización de las empresas españolas tiene una larga tradición desde la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Exportación (INFE), hoy ICEX. Puede decirse que con cada cambio no ya de Gobierno, sino de Ministro o Secretario de Estado, se fabricaba, y se sigue fabricando, un nuevo Plan de Fomento a la Exportación para incentivar los proyectos de inversión en el exterior, la creación de re-

des comerciales internacionales, la asistencia a Ferias internacionales, la creación de Imagen de Marcas españolas en el extranjero y un largo etcétera. La creación de COFIDES (Compañía de Financiación del Desarrollo) o la transformación de la antigua FOCOEX en la empresa Expansión Exterior son otros ejemplos. También puede incluirse en esta actividad los acuerdos de cooperación que desarrolla el CDTI para promover la exportación de tecnología española.

Calidad

La Ley de Industria de 1992 trató de promover una cultura de calidad a través de la implantación de nuevos sistemas de gestión empresarial que permitieran a nuestras empresas acceder a las certificaciones internacionales de calidad y seguridad.

Recursos humanos

El Plan de Cualificación Técnica e Industrial de la Empresa pretende ser el instrumento para fomentar la formación continua intraempresarial y ofrecer nuevos cursos de formación y gestión de nuevas tecnologías.

Apoyo a las PYME

Uno de los problemas de la industria española es la elevada proporción de PYME. Por ello, en el último decenio han existido varias medidas de política industrial dirigidas a reforzar aquellas que, en teoría, tengan un potencial elevado de crecimiento. El Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa Industrial (IMPI) ha impulsado la innovación, la financiación a través de las sociedades de garantía recíproca (SGR), y la cooperación en el ámbito tecnológico.

Cabe hablar, en último término, de la permanencia en la década de los noventa de la Política Regional como continuación de la Ley de 1985 sobre incentivos económicos regionales, homologándolos a los de los países

comunitarios. La política industrial continuó su objetivo de reequilibramiento regional a través de los fondos estructurales comunitarios. El 1 de enero de 1989 se reformaron los FEDER en el nuevo Marco de Apoyo Comunitario (MCA), siendo España el principal país beneficiario. Asimismo, otro nuevo programa de la UE, el Programa Operativo de Incentivos Regionales (POIR) contempló la cofinanciación por el FEDER del 50 por 100 de las ayudas otorgadas según la Ley 50/1985. Especial importancia han tenido en la última década los fondos de cohesión para financiar proyectos medioambientales y de infraestructuras de transporte.

Ya en el año 2001, por Real Decreto 582/2001 se lanza el Plan de Consolidación y Competitividad de la PYME en el que se contemplan subvenciones directas a dichas empresas para facilitar la incorporación de las PYME y otros organismos intermedios a la Sociedad de la Información. Se crea asimismo un nuevo Plan PYME para el período 2001-2006 en los sectores de industria, construcción, comercio y servicios.

En general puede decirse que desde 1995, el objetivo de la política industrial es el de mejorar el entorno productivo industrial de forma que las empresas puedan minimizar sus costes y puedan competir en un mercado global especialmente a través de una estrategia competitiva de diferenciación de productos (diseño, calidad) para acceder a nuevos nichos de mercado y no tanto de costes, sobre todo a la luz de la creciente competencia de los países de Asia y del Este de Europa.

Entre 1995 y 2001, el empleo industrial creció a un sorprendente ritmo del 23,8 por 100 (casi un 4 por 100 acumulativo anual). Sin embargo, la productividad sectorial lo hizo sólo a una tasa media del 0,5 por 100. Igualmente, entre 1995 y 2000, el crecimiento del valor añadido bruto del sector manufacturero ha sido, en términos reales, del 4 por 100 anual, similar al de EE UU pero superior al de Francia, Italia, Reino Unido o Alemania.

Sin embargo, la atomización del sector industrial y el escaso tamaño de las grandes empresas hace difícil alcanzar unas dimensiones suficientes para desarrollar una actividad de I+D+i intensa y también afrontar con garantías

los riesgos y necesidades de financieras imprescindibles para una internacionalización empresarial potente.

Por otra parte, el avance industrial de España no ha supuesto una reestructuración interna hacia los sectores de alto contenido tecnológico, como por el contrario ha ocurrido en otros países de nuestro entorno. De hecho, España es, en relación con EE UU, Japón, Francia, Reino Unido, Alemania o Italia, el país con el crecimiento más bajo del VAB en los subsectores de muy alto contenido tecnológico. Ahora bien, en aquellos sectores de contenido tecnológico intermedio o simplemente alto, España ha tenido un crecimiento destacado.

De cara al futuro, por lo tanto, es preciso seguir acelerando el cambio desde actividades industriales de contenido tecnológico bajo o intermedio hacia los de contenido elevado. El comportamiento positivo del sector manufacturero no puede ocultar que hoy día la fortaleza de las empresas españolas sigue basada en sectores muy vulnerables a la competencia internacional en precios y, por lo tanto, muy afectados por los procesos de deslocalización.

10. Conclusión

La política industrial a lo largo de todos estos años se ha movido permanentemente entre la intervención política y la liberalización de mercado. Puede decirse, sin embargo, que la filosofía básica ha sido siempre intervencionista, filosofía en la que ha influido activamente la iniciativa privada. Así, del mismo modo que en el siglo XIX la agricultura era el principal sector, el siglo pasado vio aparecer a la Industria como el sector sin el cual no podía existir ni crecer una economía avanzada.

En el fondo, muchas de las ideas de los años cuarenta siguen vigentes en 2005, apoyadas por empresarios industriales que afirman que sin el protagonismo del sector industrial no puede existir una economía con un futuro sólido. Desde este punto de vista, los servicios, incluso la actividad turística, son considerados de menor importancia.

En este contexto, el sector privado recurre al paraguas protector del Estado para tratar de impedir los fenómenos de deslocalización y para mantener barreras arancelarias a productos como, actualmente, los textiles. Vuelven a aparecer conceptos demagógicos y vacíos de contenido económico como el *dumping* social, nueva idea proteccionista que discrimina claramente a los países en vías de desarrollo. Se reclaman de nuevo «políticas activas» bajo las que se enmascaran subvenciones o protecciones.

En definitiva, sigue vigente la alternativa liberalización-proteccionismo en todos los sectores económicos, incluido el industrial. Ante afirmaciones como «la mejor política industrial es la que no existe» se desatan voces escandalizadas que reclaman nuevas subvenciones para afrontar la «competencia desleal» de países subdesarrollados o de países industrializados en los que el sector estatal sigue interviniendo fuertemente en la vida pública. Se crea, se destruye y vuelve a recrearse el Ministerio de Industria, como si cada problema se solucionara con la creación de un ministerio y su burocracia político-administrativa aneja.

Como puede observarse a lo largo de los años, la obsesión de la política industrial es crear constantemente nuevos planes o institutos para afrontar el problema, creándose una sopa de letras y un enmarañado tejido de subvenciones, con los cazadores de rentas y *lobbies* correspondientes.

En resumen, a lo largo de estos últimos 75 años, como en tantos otros aspectos, se ha producido en España una gigantesca transformación desde un país pobre y agrario hasta una potencia industrial de tamaño medio, todavía descompensada y lejos de los países líderes, pero más cerca de éstos que de los países en vías de desarrollo.

Más en concreto, los últimos 20 años muestran una evolución constante de los distintos sectores económicos hacia una terciarización de nuestra economía. Según la Contabilidad Nacional de España (INE, 2004), el empleo agrario pasa de representar el 16,4 por 100 del total en 1985, al 6 por 100 en 2003, mientras el industrial, en el

CUADRO 4
OCUPADOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD / TOTAL OCUPADOS
(En %)

Sector	1985	1990	1995	2000	2003
Agricultura	16,4	11,0	8,2	6,7	6,0
Industria	23,5	22,5	20,8	18,8	17,6
Construcción	7,0	9,4	8,8	10,3	11,0
Servicios	53,2	57,0	62,1	64,2	65,4

FUENTE: Contabilidad Nacional de España, INE 2004

CUADRO 5
VAB A PRECIOS DE MERCADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(En %. Precios constantes)

Sector	1985	1990	1995	2000	2003
Agricultura	6,7	5,5	4,1	4,3	3,9
Industria	30,4	29,8	29,5	22,6	22,0
Construcción	6,7	8,0	7,7	7,9	8,5
Servicios	56,1	56,1	58,5	65,2	65,6

FUENTE: Contabilidad Nacional de España, INE 2004.

mismo período, pasa del 23,5 por 100 al 17,6 por 100 (hay que destacar, sin embargo, que mientras que en el sector agrario el número de empleos disminuía de 1.828.000 a 1.010.000, en el sector industrial crecía de 2.600.000 a 2.984.000). El empleo en el sector servicios, por el contrario, crece del 53,2 al 65,4 por 100. Mientras tanto, el número total de ocupados en la economía española crece de 11.142.000 a 17.000.000 de personas. La evolución de estos años puede verse en los Cuadros 4 y 5.

Puede también observarse que la participación del sector agrario ha pasado de representar el 6,7 por 100 del PIB en 1985 al 3,9 por 100 en 2004, el sector industrial ha disminuido del 30,4 al 22 por 100, mientras el sector servicios aumentaba su participación del 56,1 al 65,6 por 100 (la construcción también crecía casi 2 puntos, del 6,7 al 8,5 por 100).

Cabe preguntarse cuánto de este formidable crecimiento ha sido fruto de la política industrial seguida en estas décadas y cuánto consecuencia del esfuerzo, del trabajo y del espíritu empresarial.

Pero quizá más que intentar dar respuesta a esta pregunta merezca la pena poner el énfasis y el punto final en qué debe hacerse para, en una economía mucho más global y por tanto más competitiva, garantizar que el proceso no se interrumpa sino que se acelere.

Parece evidente que a la economía española, y a su industria, le han sentado siempre bien los procesos de apertura. A mayor competencia y a mayor libertad, mejor ha reaccionado la industria española.

Las políticas de signo defensivo conducen a un callejón sin salida. Los sectores protegidos se vuelven más, y no menos, vulnerables a la competencia internacional;

el proceso de transformación de empleos obsoletos en productivos se retarda, lo que origina pérdidas innecesarias de empleo; el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías es demasiado lento haciendo a la industria crecer por debajo de su potencial. La razón del fracaso es evidente: en una economía con grados crecientes de internacionalización las ventajas competitivas fluyen de manera constante. España no puede permitirse el lujo de enterrar recursos escasos en actividades sin futuro. Tampoco en una economía global sujeta a un cambio constante y acelerado es posible llevar a cabo una política de *pick the winners* ya que a estas alturas no es defendible la «arrogancia fatal» de unos políticos o burócratas iluminados con una capacidad de conocimiento del futuro superior a la del mercado.

Es necesario que exista una industria eficiente y competitiva pues el sector secundario es un instrumento imprescindible para alcanzar un alto nivel de crecimiento y empleo, ya que las ganancias de productividad son superiores a las logradas en otras ramas de producción.

Esto no implica que deba apostarse por una nueva política fisiocrática, ya que los servicios y la industria se necesitan mutuamente y además aquellos servicios que aportan un mayor valor añadido dependen, directa o indirectamente de una base industrial sólida, base, por cierto, donde sigue originándose la mayor parte de la escasa innovación tecnológica que se hace hoy en España.

La clave del futuro sigue siendo el desarrollo de un ambiente favorable para la actividad industrial.

Es imprescindible que exista un marco de estabilidad financiera y monetaria que proporcione un horizonte temporal suficiente para acometer unos procesos de inversión estables y, a largo plazo, como son los de la industria. La explosión del gasto público en el último año y el abandono de los objetivos de estabilización de las finanzas públicas, tanto a nivel europeo como a nivel nacional y autonómico, son una muy mala noticia.

Tampoco es un motivo de optimismo la creación de nuevos INI autonómicos, el intervencionismo de la sociedad política en la sociedad civil empresarial, o el cre-

ciente control político del sector financiero español, en el que las Cajas de Ahorro suponen ya más del 50 por 100 del sistema financiero y controlan proporciones crecientes del sector privado.

A medio plazo, hay que volver a retomar la senda de las rebajas impositivas y caminar hacia un entorno fiscal que, siguiendo el modelo irlandés, no penalice la inversión o el ahorro sino que lo fomente.

En la actualidad, España se enfrenta a la amenaza de la llamada deslocalización industrial, con un sector industrial todavía muy enfocado a sectores maduros y un proceso progresivo de terciarización económica.

Las inversiones en capital humano, infraestructuras y telecomunicaciones, unidas a la actitud de la sociedad española pueden convertirnos en un receptor neto de inversiones industriales en este proceso de deslocalización o, por el contrario, en una víctima del mismo.

Referencias bibliográficas

- [1] BRODER, A. (2000): *Historia económica de la España contemporánea*, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.
- [2] CARUANA DE LAS CAGIGAS, L. (2002): «La industrialización en España. Cincuenta años en perspectiva histórica», *La Industria en España. Revista del Instituto de Estudios Económicos*, número 3, IEE.
- [3] CÍRCULO DE EMPRESARIOS (1992): «Un nuevo entorno para una industria competitiva», *Documentos Círculo de Empresarios*, Madrid.
- [4] DONGES, J. B. (1976): *La industrialización en España. Políticas, logros, perspectivas*, Barcelona.
- [5] GARCÍA DELGADO, J. L. (1984): «La industrialización española en el primer tercio del siglo XX», en JOVER, J. M. (ed.): *Historia de España*, volumen XXXVII, Madrid, páginas 3/171.
- [6] GÓMEZ MENDOZA, A. (ed.) (2000): *De mitos y milagros: El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*, Fundación Duques de Soria, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.
- [7] GONZÁLEZ, A. y PETITBÒ, A. (1993): «Política industrial y competitividad», *Papeles de Economía Española*, número 56, Cajas de Ahorro.
- [8] GONZÁLEZ, M. J. (1979): *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Tecnos, Madrid.

- [9] GONZÁLEZ, M. J. (1990): «La autarquía económica bajo el régimen del general Franco», en *Información Comercial Española. Revista de Economía (ICE)*, diciembre 1989-enero 1990.
- [10] GONZÁLEZ, M. J. (1992): «Lo económico: la Historia Económica de España desde el final de la Guerra Civil hasta el Primer Plan de Desarrollo», en *Historia General de España y América*, tomo XIX, 1.º, Rialp, Madrid.
- [11] GONZÁLEZ, M. J. (1999): «La economía española desde el final de la Guerra Civil hasta el Plan de Estabilización de 1959», en ANES, G. (1959): *Historia Económica de España. Siglos XIX y XX*, Madrid.
- [12] GONZÁLEZ, M. J. et al. (2004): *Hierro y acero ante la mundialización: una perspectiva histórica*, Aeralia, Madrid.
- [13] HIGGS, R. (1997): «Regime Uncertainty: Why the Great Depression Lasted so Long and Why Prosperity Resumed After the War», *The Independent Review*, volumen I, número 4, primavera.
- [14] MARTÍN ACEÑA, P. y COMÍN, F. (1990) (eds.): *Empresa pública e industrialización en España*, Alianza, Madrid.
- [15] MARTÍN ACEÑA, P. y COMÍN, F. (1991): *INI, 50 años de industrialización en España*, Espasa Calpe, Madrid.
- [16] OLIVER, J. y MAÑÉ, F. (2005): «Competitividad de la industria española», *La industria en España: claves para competir en un mundo global*, Ariel, Barcelona.
- [17] PINO, S.: «Evolución de la industria y de la política industrial en España. Referencia a la política tecnológica y de medio ambiente», tema 2, *Cuerpo de Diplomados Comerciales del Estado*, CECO, Madrid.
- [18] SCHWARTZ, P. y GÓNZALEZ, M. J. (1978): *Una Historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Tecnos, Madrid.
- [19] TAMAMES, R. (1985): *Estructura económica de España*, Alianza Editorial, Madrid.

