

AAU

AMERICAN ANDRAGOGY
UNIVERSITY



Pablo Martín Aceña

Francisco Comín (Eds.)

Empresa pública e
industrialización
en España

ALIANZA ECONOMIA Y FINANZAS

A. 530.537

Economía y Finanzas

Pablo Martín Aceña, Francisco Comín, Pedro Fraile,
José Luis García Delgado, Julio García Fernández,
José Manuel García Hermoso, Leandro Prados de la
Escosura, Luis Rodríguez Romero, Julio Segura,
Gabriel Tortella, José A. Zamora Rodríguez



Empresa pública e industrialización en España

Alianza
Editorial

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



PREFACIO

En los dos últimos siglos, la economía española ha registrado un proceso de modernización, al tiempo que ha ido produciéndose una creciente integración en la economía europea. La información disponible muestra que desde el final de las guerras napoleónicas, y la pérdida del Imperio colonial, hasta 1900 el crecimiento fue lento y las transformaciones estructurales limitadas; al cambiar el siglo, el pulso económico se aceleró y se registraron tasas de crecimiento similares e incluso superiores a las europeas; y así, entre 1900 y 1935, las distancias entre España y Europa se acortaron. La Guerra Civil y la inmediata posguerra supusieron un paréntesis, con retrocesos en muchos sectores; pero a partir de 1950 la economía española retornó a su senda de crecimiento anterior, para aproximarse a pasos agigantados a las economías europeas, experimentando un rápido proceso de modernización y cambio.

Sin duda, el protagonismo económico, en los éxitos y en los fracasos, ha correspondido al sector privado. No obstante, es preciso recordar que en nuestro país el desarrollo económico ha contado con una notable y creciente presencia del Estado, que ha protegido, tutelado y, en muchos casos, intervenido directamente en el proceso económico. En un conocido trabajo de Alexander Gerschenkron sobre la intervención del Estado, se aduce que cuanto más atrasada sea la economía de un país y mayores sean los obstáculos institucionales al progreso económico, más necesaria será la intervención del Estado para sustituir al mercado como mecanismo de asignación de recursos. Gerschenkron llegó a esta conclusión tras observar los casos de industrialización de Alemania, Italia y Rusia, en los que pudo comprobar el destacado papel que desempeñó el Estado. También entre noso-

tros, el Estado ha suplido en muchas ocasiones a la iniciativa privada y al mercado. El retardo con el que se inició la industrialización, el atraso de la economía, la escasez de empresarios emprendedores y, en general, la debilidad de las fuerzas del mercado, justificaron la intervención del Sector Público, que se convirtió desde muy pronto en un sujeto económico de apreciable importancia.

Aparte de la evolución histórica, existen causas teóricas que justifican la intervención del Estado en la economía: unas están relacionadas con los llamados «fallos del mercado» (que describen circunstancias bajo las cuales la asignación de recursos alcanzada en el mercado puede no ser eficiente en el sentido de Pareto); otras obedecen a preferencias políticas de la sociedad sobre la distribución de la renta y de la riqueza.

En cuanto a las modalidades de intervención pública han sido y son varias, aunque básicamente cabe identificar tres: La primera es la actividad reguladora del Estado, que tiende a modificar el esquema de precios relativos; estas intervenciones se ejercen a través de políticas que alteran los parámetros institucionales del mercado, fijando normas de obligado cumplimiento y estableciendo sanciones para los agentes que las vulneran. La segunda modalidad consiste en las políticas de ingresos y gastos públicos que generan incentivos para los agentes privados, de tal manera que sus acciones se orienten en la dirección que el Estado considera conveniente para la colectividad. Finalmente, la tercera forma de intervención recurre al empleo de agentes económicos especializados (como las empresas públicas), cuya actuación es controlada directa o indirectamente por los poderes públicos, aunque sus acciones están sujetos a las mismas reglas de mercado que los agentes privados. La empresa pública es, pues, una de las tres modalidades que puede adoptar la intervención del Estado; no es la más importante pero, desde luego, es la de aparición más tardía.

El origen histórico de las empresas públicas es muy diverso, aunque puede decirse que su generalización es un fenómeno de la segunda posguerra mundial, cuando toda Europa es recorrida por una ola de nacionalizaciones y una ampliación de la presencia del Estado en la economía. Las razones por las que surgen también son distintas, pero casi siempre presentan alguna relación con los «fallos del mercado». Así, la provisión de bienes y servicios por el sector público ha derivado de la existencia de bienes de carácter público, de la insuficiencia de los mercados o de la ausencia de competencia en los mismos, de la aparición de importantes efectos externos, de la conveniencia de limitar o estimular el consumo de determinados bienes, y, finalmente, de objetivos redistributivos. En el caso de las intervenciones públicas en el sector industrial, los fines tradicionales que se han buscado son: el apoyo a la industria incipiente, la protección a

sectores estratégicos, la defensa de la competencia y la redistribución de la riqueza.

Aunque el empleo intenso de las empresas públicas como instrumento económico del Estado es un fenómeno que se generaliza en España, como en otros países europeos, después de 1940, no faltan los precedentes históricos dignos de mención. Naturalmente, para encontrar antecedentes hay que emplear un concepto amplio de empresa pública, que entienda por tal cualquier organismo, servicio o empresa que fuese, total o parcialmente, propiedad del Estado y de los entes locales, o que, incluso, simplemente estuviese controlada por los poderes públicos.

A nuestro entender, en los antecedentes de la empresa pública en España se pueden distinguir tres etapas: 1) el siglo XVIII, cuando el Estado mercantilista decidió intervenir en la producción directa por motivos de prestigio y para fomentar la industrialización; 2) el siglo XIX, cuando el liberalismo circunscribió la intervención estatal a ofrecer algunos servicios públicos, a la explotación de propiedades y monopolios del Estado, y a fabricar armas para el ejército, y 3) la tímida ascensión de la empresa pública en el primer tercio del siglo XX, de la mano del mayor intervencionismo estatal y los nuevos servicios municipales. En esas fases se advierte que, aunque la creación de empresas públicas respondió a una gran diversidad de motivos, en la mayor parte de los casos se las destinó a corregir ineficiencias en los mercados.

Los orígenes de la empresa pública en España se encuentran en el siglo XVIII, cuando se pusieron en práctica las políticas mercantilistas y se crearon las Reales Fábricas, tanto como instrumento de industrialización y sustitución de importaciones, como por razones de prestigio político y autosuficiencia militar. Diversos estudios muestran que las Reales Fábricas se establecieron para alcanzar objetivos económicos, como reindustrializar zonas deprimidas, fomentar el desarrollo industrial, efectuar funciones asistenciales e, incluso, combatir el monopolio ejercido por las asociaciones gremiales. No obstante, sus realizaciones fueron bastante limitadas, porque eran creaciones artificiales en un marco económico e institucional adverso a la industrialización.

Con el siglo XIX se reduce la intervención directa del Estado a través de empresas públicas. Las Fábricas Reales decayeron y terminaron desapareciendo; algunas fueron cerradas, otras arrendadas para su explotación por particulares y las restantes simplemente privatizadas. Durante esta centuria, la empresa pública no fue utilizada como un instrumento de industrialización, sino que su función se circunscribió al suministro de servicios públicos (como correos y telégrafos, canales o carreteras), a la gestión de los monopolios fiscales (como

tabacos, sal, explosivos o cerillas), a la producción de armamentos (arsenales del Estado, pólvora, artillería) y a la explotación de propiedades públicas (como las minas del Estado y los montes públicos). No obstante, algunos servicios y propiedades públicos fueron cedidos a compañías privadas para su explotación en régimen de concesión o de arrendamiento. Sin embargo, las figuras contractuales creadas por los liberales para prescindir de la actividad empresarial pública no eran las más adecuadas para explotar con aprovechamiento dichos servicios o propiedades públicos. Las empresas adjudicatarias de las concesiones y arrendamientos de servicios y propiedades públicas atendían más a su interés particular, que a los objetivos de la Hacienda Pública o al suministro conveniente del servicio.

Después de la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, durante la Dictadura de Primo de Rivera, cambia la estrategia de intervención del Estado concediéndose a la empresa pública un mayor protagonismo en determinados campos donde la iniciativa privada no respondía adecuadamente y el mercado no funcionaba. Durante los años veinte y treinta se discutió sobre lo que entonces se denominaba «la economía dirigida», debatiéndose argumentos sobre la conveniencia de una mayor participación del Estado en la producción. En el primer tercio del siglo, surgieron importantes organismos autónomos (como la Caja Ferroviaria, las Confederaciones Hidrográficas Sindicales, o la Caja de Firms Especiales), bancos con capital público (como el Banco Exterior y el Banco de Crédito Industrial), empresas de servicios públicos municipales (tranvías, electricidad), y de explotación de monopolios fiscales (CAMPSA). El conjunto de organismos públicos surgidos entre 1920 y 1935 incrementaron de forma notable la participación del Estado en la economía, creando las bases de un tejido empresarial público que crecería más intensamente después en el franquismo.

Finalmente, tras la Guerra Civil, el principal agente público empresarial en el sector industrial ha sido el Instituto Nacional de Industria (INI), que agrupa a la mayoría de las empresas públicas industriales españolas. Al INI, creado por ley de 25 de septiembre de 1941, se le asignó la misión de impulsar y financiar el resurgimiento de la industria, prestando especial atención a los problemas de la defensa nacional y del suministro de productos industriales básicos. Durante los años cuarenta y cincuenta predominó el ideario autárquico, que fue sustituido en la década siguiente por el principio de subsidiariedad como criterio rector de las actuaciones del INI. En las décadas de los setenta y ochenta recuperó su protagonismo como agente industrializador y, tras una intensa reestructuración, se ha convertido en la actualidad en el principal *holding* industrial del país.

El presente libro tiene su origen en un Seminario desarrollado en

el seno de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo que, organizado por la Fundación Empresa Pública, llevaba por título «La empresa pública industrial en España: perspectiva histórica, debate actual». Los capítulos de este volumen, que recoge las ponencias que se presentaron en dicho seminario, tratan de examinar la trayectoria histórica de la intervención del Estado a través de la empresa pública, situándola en el contexto de la industria española del período correspondiente. El objetivo último del libro es suscitar el debate sobre el presente y el futuro de la empresa pública, teniendo en consideración las enseñanzas del pasado ¹.

Por una parte, se reúnen aquellos trabajos que analizan la evolución y cambios de la economía española en los dos últimos siglos. Todos ellos presentan una síntesis interpretativa, que permite al lector una aproximación a la historia económica española contemporánea. De otra, las ponencias abordan y analizan la trayectoria del sector público empresarial, repasando sus antecedentes, fijándose preferentemente en el INI que, sin duda, ha protagonizado la presencia industrial pública de las últimas décadas. El libro se cierra con unos trabajos que reflexionan sobre el papel desempeñado por la empresa pública en el momento actual y sobre su futuro en el mercado interior europeo.

Queremos agradecer a los autores su colaboración en el seminario y el esfuerzo realizado para poner por escrito sus conferencias. También debemos agradecer a los profesores Santiago Roldán y José Luis García Delgado, Rector y Vicerrector, respectivamente, de la UIMP cuando se realizó el seminario, la acogida que nos dispensaron. Por último, vaya nuestro reconocimiento a la Fundación Empresa Pública que hizo posible el curso y la publicación de este libro.

Pablo Martín Aceña
Francisco Comín

Madrid, 11 de septiembre de 1989

¹ Fruto del seminario también ha sido el número de *Economía Industrial*, 262, de julio-agosto de 1988, dónde se han publicado las comunicaciones que se presentaron en el curso.

Capítulo 1

EL DESARROLLO ECONOMICO ESPAÑOL EN EL CONTEXTO EUROPEO: 1800-1930

LEANDRO PRADOS DE LA ESCOSURA *

El largo siglo comprendido entre la invasión napoleónica y la Guerra Civil constituyó para España la transición de sociedad de Antiguo Régimen a sociedad moderna, de imperio colonial a nación periférica en la Europa industrializada. Durante las tres últimas décadas los historiadores han intentado valorar esta experiencia y, en la mayor parte de los casos, los juicios emitidos han sido pesimistas¹. Subdesarrollo, estancamiento, atraso y fracaso han sido los conceptos más frecuentes en el diagnóstico². La historiografía internacional ha aceptado esta visión negativa de las primeras etapas de la modernización económica española y así viene recogida en los libros de textos más difundidos en las universidades europeas y americanas. La noción de *dependencia* se añade, además, a los términos empleados para describir el caso español³.

¹ La publicación del manual de Vicens Vives (Vicens, 1959) hace treinta años y, en particular, la presentación de su estudio sobre la industrialización y el desarrollo español entre 1800 y 1936 al Congreso de Ciencias Históricas de Estocolmo en 1960 (Vicens, 1960), pueden considerarse el origen de la moderna preocupación por la experiencia histórica de desarrollo económico en España.

² Vicens Vives (1959), p. 13, fue quien, por vez primera, mencionó subdesarrollo. Tortella (1973a), p. 122, se refirió a estancamiento. Atraso fue un concepto implícito en la obra de Sánchez-Albornoz (1968) quién, sin embargo, prefería el de dualismo. El término fracaso forma parte del título del libro más representativo de la historia económica de los años 70 (Nadal, 1975); Cfr. Prados (1988), pp. 23-28, para una exposición más detallada.

³ Pollard (1982), p. 243, subrayará el escaso empuje industrializador español. Berend y Ranki (1982), pp. 128, 154, pondrán el énfasis en la ausencia de cambio estruc-

* Universidad de Cantabria-Instituto Universitario Europeo, Florencia

En este ensayo examino el cambio económico experimentado por España entre 1800 y 1930 en el marco de la industrialización europea. Con él aspiro a contribuir al debate histórico actual proponiendo algunas hipótesis interpretativas⁴. Tres secciones lo componen. En la primera, se sintetizan las razones aducidas por los historiadores para que la industrialización española resultase fallida. La segunda sección presenta una discusión del desarrollo económico español desde el punto de vista *kuznetsiano* de moderno crecimiento económico y se analiza la evolución del producto por habitante y el cambio estructural para establecer el atraso de España en el contexto europeo. Por último, a partir de los rasgos diferenciales que presentan la agricultura y la industria españolas, se considera el papel del mercado interior en el proceso de industrialización.

1. El desarrollo español en la historiografía

Los historiadores han puesto de relieve un conjunto de factores exógenos y endógenos para explicar la insatisfactoria evolución de la economía española en el contexto europeo a lo largo de más de un siglo. Entre las causas endógenas, la escasa capacidad de transformación de la agricultura ocupa un lugar destacado. El ínfimo nivel de su productividad y su nula variación durante el siglo XIX habría sido responsable de la permanencia en el sector rural de la mayoría de la población, de sus bajos niveles de ingreso por persona y de la consiguiente estrechez del mercado. Como telón de fondo se encontraría la pobreza de los recursos naturales y un sistema de propiedad retardatario⁵.

El atraso agrario habría condicionado, pues, el desarrollo de la industria moderna⁶. Además de generar tan sólo una débil demanda

tural, así como en la *dependencia* de la economía española. Trebilcock (1981), p. 378, expondrá el caso español como el de un país que tras iniciar tímidamente su modernización se precipitó en el subdesarrollo. Harrison (1978), p. 78, Pollard (1982), p. 244, Trebilcock (1981), p. 363, coincidirán en definir como «colonia» de Europa a la España anterior a la Primera Guerra Mundial.

⁴ La base de este ensayo la constituye un libro de reciente publicación (Prados, 1988), al que remito al lector interesado en la discusión de los procedimientos de cálculo seguidos.

⁵ Cfr. Vicens Vives (1959), p. 609; Nadal (1984), p. 109; Milward y Saul (1977), pp. 236-237; Tortella (1981), pp. 13-15, 30, 40; Tortella (1985b), p. 68. Sin embargo, a excepción de Bairoch (1965) no se han llevado a cabo comparaciones explícitas entre las agriculturas española y europea occidental.

⁶ Además de las comparaciones parciales llevadas a cabo por Nadal (1985), pp. 96-101, que muestran la pérdida de posiciones de la industria española en el contexto europeo a medida que se expandía, Bairoch (1982) y Carreras (1984) han situado al conjunto de la industria en el marco internacional. Mientras los resultados del pri-

de manufacturas, las dimensiones reducidas del mercado interior afectarían decisivamente al tamaño y a la organización de las empresas del sector industrial⁷. El Estado, a su vez, se habría visto forzado a erigir una fuerte barrera que resguardase a la naciente industria de la competencia internacional⁸. Esta versión de los hechos no satisface, sin embargo, a todos los historiadores. La falta de competitividad de la industria algodonera, el sector más avanzado de la manufactura, ha sido señalada como la otra cara de la moneda⁹. La expansión de un sector carente de dinamismo al amparo de la sustitución de importaciones resultaría complementaria de una agricultura de subsistencia¹⁰. La búsqueda de rentas constituiría, así, un objetivo permanente de los industriales españoles¹¹.

La pérdida del imperio colonial y el posterior viraje hacia la Europa de la Revolución Industrial han constituido tradicionalmente causas exógenas del atraso económico¹². En el mundo del libre cambio, España no logró llevar a cabo la transición de potencia colonial a nación industrializada y devino un país de la periferia europea. El énfasis en las relaciones económicas con las naciones europeas más avanzadas representó, así, pues, la *dependencia*. La política comercial librecambista, a su vez, tuvo un efecto perjudicial sobre la industria¹³. La ventaja comparativa de la economía española se derivaba de sus recursos naturales y no adquiridos¹⁴. Así, únicamente el sector interior de la economía podría haber constituido la base del crecimiento económico¹⁵.

mero confirman las tesis de Nadal, Carreras propone el criterio de «climaterio anticipado» frente a «fracaso» para describir el caso español en la segunda mitad del siglo XIX.

⁷ Cfr. Nadal (1975), pp. 215-216, 218, 227; Milward y Saul (1977), pp. 236-237.

⁸ Vaccaro (1980), p. 709; Milward y Saul (1977), pp. 237, 264-265.

⁹ Sánchez-Albornoz (1968), p. 18; (1981), pp. 232-235.

¹⁰ Acerca del escaso dinamismo de las industrias modernas, cfr. Fraile (1985a, 1985b).

¹¹ Cfr. Tortella (1981), cap. 4. Acerca de una valoración negativa de la protección sobre el desarrollo industrial, cfr. Pollard (1982), pp. 244-245; Tortella (1981), cap. 9. Fraile (en prensa) es quien aborda por vez primera su estudio en España.

¹² Acerca de los efectos de la pérdida de las colonias, cfr. Vicens Vives (1959), pp. 13, 555; Pollard (1982), p. 244; Berend y Ranki (1982), p. 154; Milward y Saul (1977), pp. 220-221. Tan sólo discrepan de la versión pesimista Tortella (1973b), p. 8, y Prados (1988), cap. 2.

¹³ Cfr. Milward y Saul (1977), p. 253. La interpretación *dependentista* se rechaza en Prados (1988), cap. 5.

¹⁴ Cfr. Pollard (1982), p. 245; Milward y Saul (1977), pp. 220-231.

¹⁵ Cfr. Vicens Vives (1959); Sánchez-Albornoz (1968), pp. 18-24; Nadal (1975), p. 7. Para una interesante evaluación crítica de esta interpretación, Cfr. Fraile (1985b), pp. 100-104.

2. Desarrollo y atraso económico en España: una perspectiva kuznetsiana

Para Kuznets, el moderno crecimiento económico o desarrollo lo caracteriza el aumento del producto por persona (y por trabajador), acompañado de cambio estructural. La experiencia española tiende a ser calificada de atrasada en el contexto del desarrollo europeo. Atraso económico podría también definirse desde un punto de vista *kuznetsiano*. Así, consistiría en un alejamiento de los países avanzados europeos en términos de producto real por habitante, junto a una divergencia de rasgos estructurales, a medida que se elevase el ingreso real *per capita*. Esta sección tiene por objeto comprobar si la España del siglo XIX y principios del XX satisface esta descripción. La comparación de los niveles y los ritmos de crecimiento del producto por habitante a precios constantes y en una unidad monetaria común deberá responder a la primera parte de la definición. El contraste con las pautas de transformación estructural seguidas en Europa occidental durante el siglo XIX y principios del siglo XX responderá a la segunda. He añadido dos pautas alternativas de cambio estructural: la seguida por Italia en el mismo período y la experimentada por los países en vías de desarrollo durante los años 1950-1970. La comparación de la pauta española con la del Tercer Mundo la justifica la descripción que algún historiador ha realizado de la España anterior a la guerra europea como «colonia de Europa». Con Italia obedece al interés recientemente suscitado por la existencia de un modelo de desarrollo latino diferenciado de las pautas de desarrollo de la Europa noroccidental y del Tercer Mundo ¹⁶.

El cuadro 1 muestra la evolución del producto real por habitante en España entre 1800 y 1930 y la participación porcentual que representa de la renta de un grupo de países «grandes» de Europa occidental expresados en términos de poder adquisitivo ¹⁷.

Se aprecia, en primer lugar, el aumento del ingreso por habitante que tiene lugar durante el siglo XIX. Tres fases pueden advertirse en el caso español: la primera mitad del siglo XIX, en la que la producción de bienes y servicios se habría expandido a un ritmo similar o

¹⁶ Gabriel Tortella (1985a) ha sido quien, de manera explícita, ha planteado por vez primera la posibilidad de que dicho modelo latino o mediterráneo existiera. El interés por la comparación con Italia lo reflejan dos libros en vías de publicación: uno sobre la producción industrial en España e Italia entre 1860 y 1980 (Carreras, en prensa) y otro sobre el desarrollo económico en España e Italia entre mediados del siglo XIX y el nacimiento de la Comunidad Europea (Prados y Zamagni, eds. (en prensa)).

¹⁷ Cfr. Prados (1988), pp. 48-50, para una discusión del tipo de cambio basado en la paridad del poder adquisitivo frente al tipo de cambio de mercado.

CUADRO 1

EL PRODUCTO REAL POR HABITANTE EN ESPAÑA, 1800-1930: PERSPECTIVA EUROPEA (paridad de poder adquisitivo)

	España	% G. Bretaña	% Francia	% Alemania	% Italia
1800	100	68	89	—	—
1830	(98)	57	77	82	78
1860	(109)	41	59	71	67
1890	169	45	68	79	103
1910	194	45	59	64	89
1930	265	54	60	73	104

Fuente: Prados de la Escosura (1988), p. 51.

ligeramente superior al de la población. Así, pese a las consecuencias de la invasión napoleónica y la pérdida de las colonias, y a los costes económicos de la transición del Antiguo Régimen a la sociedad liberal (que incluyen la guerra carlista), la economía logró matener los niveles de ingreso por persona mientras la expansión de la población superaba con creces a la del siglo XVIII. Este relativo éxito queda empañado cuando se compara con el de otras naciones europeas. La primera mitad del siglo XIX y, más aún, el período 1830-1860 (señalado en la historiografía como el del comienzo de la modernización económica de España), constituye una etapa clave del atraso español. De un nivel de ingreso por habitante equivalente en 1800 a dos terceras partes del británico (el país de mayor renta *per capita* de Europa en los años considerados), cayó al 40 por 100 en 1860.

En la segunda mitad del largo siglo XIX tuvo lugar un crecimiento de carácter intensivo que alcanzaría el 1 por 100 acumulativo anual, con dos fases diferenciales: una, entre 1860 y 1890, de mayor aceleración, y otra, hasta 1910, de expansión moderada. Puede observarse que la posición española en términos de la renta británica mejora ligeramente hasta 1890 y se mantiene invariable entre 1890 y 1910. Mientras, en Italia, país de ingreso por habitante análogo, se inicia en 1890 un acusado crecimiento tras el largo estancamiento de los niveles de producto por persona que siguió a la Unificación. No es Italia la única que acorta distancias con Gran Bretaña en las décadas de cambio de siglo. Francia y Alemania mejoran su posición relativa. Otros países de menor nivel como Suecia, Rusia y Austria— Hungría también lo hicieron. Las causas de esta segunda pérdida española de

posiciones en la economía internacional merece, sin duda, la atención de los historiadores ¹⁸.

Los años comprendidos entre la víspera de la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1929 ofrecen una imagen de marcada expansión, con un crecimiento del PIB por persona alrededor del 1,5 por 100, superior al de Italia y Gran Bretaña. La distancia con respecto a Alemania, Francia y Gran Bretaña, tomadas en conjunto mejoró ligeramente. Estos resultados en el período 1910-1930 sugieren que, cuando la Guerra Civil estalla, la economía española distaba de hallarse sumida en el estancamiento. La acentuación de las diferencias en la distribución de la renta a medida que el producto por persona crecía constituiría una hipótesis plausible para los años prebélicos ¹⁹.

En síntesis, el cuadro 1 nos ofrece una visión paradójica de la economía española: mientras que su nivel de producto real por habitante se multiplicó por 2,7 entre la pérdida de las colonias del continente americano y la proclamación de la II República, la posición en el contexto de las naciones de Europa occidental tendió a deteriorarse y, hacia 1930, el producto por habitante no alcanzaba a ser dos tercios del de Alemania, Francia y Gran Bretaña en conjunto.

El atraso se observa, pues, en el desnivel de producto por habitante que tiene lugar a medida que crece la renta *per capita*. La definición *kuznetsiana* de atraso exige, además, que en el proceso de transformación estructural que acompaña el crecimiento de ingreso por persona surja una divergencia entre España y las naciones de Europa occidental. El cuadro 2 ofrece una comparación del cambio estructural experimentado por España con el acaecido a los mismos niveles de ingreso por habitante y tamaño de la población en Europa occidental durante el *largo* siglo XIX y en el Tercer Mundo durante los años cincuenta y sesenta del siglo actual ²⁰. Podrá argüirse la existencia de atraso si, a medida que el nivel de producto por habitante

¹⁸ El abandono de la convertibilidad de la peseta en oro, que supuso la marginación del sistema monetario internacional podría ser una explicación. Cfr. Martín Aceña (1981, 1985).

¹⁹ Cfr. Lindert y Williamson (1985) para una visión panorámica de la «curva de Kuznets».

²⁰ El método seguido para obtener indicadores de cambio estructural en el Tercer Mundo a los niveles de renta por habitante y población alcanzados por España entre 1800 y 1930 procede de Chenery y Syrquin (1975), y consiste en establecer una relación funcional mediante regresión entre diferentes variables estructurales y logaritmos naturales de la renta *per capita* y de la población. De este modo, es posible establecer la variación de la estructura económica que se asocia a niveles crecientes de ingreso por habitante. Crafts (1984) ha realizado un ejercicio semejante al de Chenery y Syrquin (1975) para los países europeos en el *largo* siglo XIX. Cfr. Prados (1988) y Molinas y Prados (1989) para una discusión más amplia de los métodos de Crafts y Chenery y Syrquin.

se incrementa, los indicadores de cambio estructural tienden a diverger entre España y Europa occidental (y a converger con el Tercer Mundo). De este modo, podría contrastarse la atractiva hipótesis de Nadal: «el caso español es menos el de un *late joiner* que el de un intento, abortado en gran parte, de figurar entre los *first comers*» ²¹.

CUADRO 2

EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN ESPAÑA: PERSPECTIVA INTERNACIONAL

	1800	1860	1890	1910	1930
Renta <i>per capita</i> (dólares de 1970).....	301	328	510	585	798
Agricultura (% PIB)					
España	45,2	39,6	39,3	37,7	32,8
Europa	54,1	51,0	39,0	36,0	28,3
Tercer Mundo.....	42,0	40,0	32,0	30,0	25,3
Industria (% PIB)					
España	13,8	17,9	20,5	21,6	22,1
Europa	18,3	20,0	25,0	26,0	30,0
Tercer Mundo.....	16,0	17,0	22,0	23,0	26,0
Exportaciones (% PIB)					
España	4,5	4,6	13,4	11,8	7,7
Europa	5,2	6,0	12,0	14,0	18,0
Tercer Mundo.....	16,8	15,0	16,0	16,0	16,1
Población activa agraria (% población activa total)					
España	65,3	63,5	64,7	66,0	45,5
Europa	73,1	71,0	57,0	54,0	45,8
Tercer Mundo.....	63,6	62,0	55,0	54,0	48,6
Productividad relativa de la agricultura (% PIB: % Población activa)					
España	0,69	0,62	0,61	0,57	0,72
Europa	0,74	0,72	0,68	0,67	0,62
Tercer Mundo.....	0,66	0,65	0,58	0,56	0,52

Fuente: Prados de la Escosura (1988), pp. 59-60, 228-229.

Varios rasgos diferenciales destacan en la transformación estructural de la economía española. La contribución de la agricultura al producto interior tiende a converger hasta 500 dólares de ingreso por habitante, mientras diverge a partir de este nivel. Con respecto al Tercer Mundo, sin embargo, no se aprecia una tendencia definida que

²¹ Nadal (1975), p. 226.

permitiera hablar de convergencia. La participación de la agricultura en el empleo se mantuvo invariable en España hasta comienzos del siglo XX. En una perspectiva internacional, ello significa que a niveles de renta inferiores a 500 dólares, el peso relativo de la población activa agraria es inferior al europeo y similar al del Tercer Mundo. Entre 500 y 800 dólares, por el contrario, surge una discrepancia creciente con respecto a Europa (y al Tercer Mundo). Sólo alrededor de 800 dólares tiene lugar la convergencia hacia Europa.

Las tendencias diferentes del producto y de la ocupación en el sector agrario conducen a que la productividad de la agricultura discrepe de la productividad de la economía en su conjunto. Así, la productividad relativa de la agricultura, esto es, el producto agrario por trabajador rural como proporción del PIB por trabajador, es sistemáticamente menor que uno. Ello revela la existencia de un desnivel entre la eficiencia del sector rural y del sector urbano de la economía española. En comparación con Europa, el desnivel de productividad es superior hasta los 600 dólares de ingreso por habitante, para invertirse la relación a partir de este nivel. La proximidad con el Tercer Mundo es, por otra parte, notable entre 300 y 600 dólares, pero alrededor de 800 tiene lugar una acusada divergencia debido a la caída del desnivel de productividad en España. La discrepancia con Europa no surge, sin embargo, de diferencias en la contribución relativa del sector agrario al producto interior, sino de la mayor ocupación agraria. Por ello, el desafío que se plantea al historiador es encontrar razones para explicar qué retuvo al grueso de la población activa española en un sector cuya productividad (y, se podría aventurar, cuyos salarios) eran inferiores a los de las actividades urbanas. ¿Hasta qué punto fue la escasa capacidad de absorción de mano de obra por los sectores industriales y de servicios el motivo de su retención por la agricultura? La situación hacia 1930, sería más halagüeña, dado el descenso del diferencial de productividad. Sin embargo, el peso aún dominante del empleo en el sector agrario sugiere que la productividad relativa del sector urbano era reducida en el contexto europeo.

Las dimensiones relativas de la industria entre 300 y 800 dólares pudieran arrojar alguna luz sobre estas interrogantes. Pese al aumento de su participación en el PIB, ésta se mantiene por debajo de la europea, y no muestra indicios de convergencia hacia ella. Por el contrario, entre 600 y 800 dólares, es decir, en la España del primer tercio del siglo XX, se aprecia una clara divergencia. La comparación con el Tercer Mundo no revela resultados convergentes.

El hecho de que, a niveles de ingreso por habitante y de población iguales, el tamaño del sector industrial sea inferior en España, tiene especial interés para el debate histórico actual. Si se abstraen las di-

ferencias en la distribución de la renta y en los gustos, niveles de renta pueden identificarse a niveles de demanda. Así, los resultados obtenidos mostrarían que, para una demanda semejante, la contribución de la industria al PIB sería menor que en Europa occidental (y que en el Tercer Mundo). Tal conclusión abre de nuevo la polémica acerca de las causas de la debilidad de la industria española. En la interpretación más aceptada, las raíces de ésta se encontrarían en la estrechez del mercado; como Nadal ha expresado recientemente, se trataría de un problema de demanda. Sin embargo, la evidencia propuesta pone de relieve que la debilidad de la industria se manifestaría también a niveles de demanda similares a los europeos. El estudio del mercado para la industria, tanto interior como exterior, resulta, pues, imprescindible para explicar este fenómeno.

En el contexto europeo, las exportaciones españolas, además de ser menores en términos relativos, no ofrecen una tendencia convergente. Si se exceptúa el tramo de renta entre 300 y 500 dólares que corresponde, en España, al período de moderado librecambismo entre las décadas de 1860 y 1890, la tónica es divergente. El estímulo del comercio exterior al desarrollo económico fue, pues, de reducidas dimensiones. El grado de apertura también es menor que en los países grandes de Europa occidental a niveles semejantes de ingreso por habitante²². Así, alrededor de 600 dólares de renta *per capita* (la de España antes de la Primera Guerra Mundial), la proporción del comercio exterior sobre el PIB representa el 49 por 100 en Gran Bretaña, el 32 por 100 en Alemania y el 25 por 100 en Francia frente a un 22 por 100 en España²³. La composición del comercio exterior español también se muestra diferente. Así, al mismo nivel de renta, las manufacturas suponían el 12 por 100 de las exportaciones españolas, frente al 72,9 por 100 en Gran Bretaña, el 55,6 por 100 en Alemania, el 51,8 por 100 en Francia y el 28,9 por 100 en Italia. Las proporciones se invierten para la importación de manufacturas, con 4,7 por 100, 10 por 100, 9,7 por 100 y 24,2 por 100 del valor de las importaciones respectivamente, para los países mencionados, mientras en España constituían el 43,5 por 100. No se cumple con igual intensidad, por tanto, la tendencia europea al aumento relativo de la

²² El grado de apertura es la proporción de las exportaciones más las importaciones sobre el PIB. La comparación se reduce a países grandes, pues el tamaño del mercado (aproximado por medio de la población) suele tener una relación inversa con la importancia relativa del comercio exterior [Cfr. Chenery y Syrquin (1975) y Molinas y Prados (1989)].

²³ Cfr. Prados (1988), p. 57. A un nivel de ingreso por persona de 800 dólares (España antes de la Guerra Civil), la apertura de los tres países mencionados es de 49 por 100, 32 por 100 y 29 por 100 frente al 18 por 100 de España (*Ibidem*, p. 226).

exportación de manufacturas, ni la sustitución de importaciones que caracteriza a los países actuales del Tercer Mundo.

La discusión precedente proporciona argumentos suficientes para rechazar la convergencia entre las pautas de cambio estructural español y europea. Así, la definición propuesta de atraso se satisface en el caso español. No se da, sin embargo, la coincidencia, sugerida por algunos autores, entre la vía de transformación estructural española y la de los países del Tercer Mundo, pues la divergencia es, por el contrario, aún más acusada. Se cumple, así, parcialmente la hipótesis *nadaliana*: el cambio estructural en España no puede asimilarse al de los *late comers* (y por ellos pueden tomarse los países en vías de desarrollo actuales). Sin embargo, nada sugiere que economía española de la primera mitad del siglo XIX pueda identificarse con los *early starters*.

Una tercera vía de desarrollo latino ha sido sugerida por Tortella a partir de los casos de Italia, España y Portugal²⁴. La proximidad de los niveles de renta por habitante entre Italia y España, frente a un nivel inferior de Portugal, me ha llevado a limitar la comparación a aquélla²⁵.

Como se desprende del cuadro 3, la transformación estructural de la economía tuvo lugar simultáneamente al crecimiento sostenido del producto real por habitante, mientras esta sincronía no se observa en el caso español donde este último precede a aquélla²⁶. Asimismo, Italia ofrece una clara tendencia a converger con la pauta europea de desarrollo a medida que se eleva su ingreso por habitante, a diferencia de la experiencia española.

La asignación de recursos sigue en Italia pautas convergentes con las europeas. Así ocurre con la oferta, pese a que el sector primario sea sistemáticamente superior. Entre 500 y 700 dólares, la productividad relativa de la agricultura italiana aparece como ligeramente inferior a la europea, elevándose la diferencia por encima de 700 dólares. En el caso español, el desnivel de productividad resulta más acusado (en torno a un 15 por 100) con respecto al europeo por debajo de 800 dólares, mientras la relación se invierte a este nivel de ingreso.

Dado el tamaño semejante, y relativamente grande, del sector agrario en Italia y España, resulta de interés indagar sobre las razones

²⁴ Tortella (1985a).

²⁵ Para Portugal, cfr. Lains (1989). El caso de Italia se debate en Molinas y Prados (1989), sobre el que se apoya el siguiente párrafo.

²⁶ Podría argüirse la existencia de un cierto paralelismo entre los casos de Italia y España con los de Gran Bretaña y Francia. Mientras en Italia, como en Gran Bretaña, crecimiento de la renta *per capita* y cambio estructural son procesos que tienen lugar simultáneamente, en España, como en Francia, existe un desfase temporal en favor del primero.

CUADRO 3

EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN ITALIA: PERSPECTIVA EUROPEA

	1860	1890	1910	1930
Renta <i>per capita</i> (dólares de 1970).....	490	495	660	766
Agricultura (% PIB)				
Italia.....	46,1	42,5	37,0	30,3
Europa.....	41,2	40,9	33,3	29,3
Industria (% PIB)				
Italia.....	18,4	20,8	25,7	29,7
Europa.....	24,1	24,4	27,7	29,6
Exportaciones (% PIB)				
Italia.....	6,0	7,0	9,2	8,6
Europa.....	10,4	9,9	14,0	15,8
Población activa agraria (% población activa total)				
Italia.....	69,7	—	59,1	54,4
Europa.....	59,4	—	51,1	47,0
Productividad relativa de la agricultura (% PIB: % Población activa)				
Italia.....	0,66	—	0,63	0,56
Europa.....	0,69	—	0,65	0,62

Fuente: Molinas y Prados de la Escosura (1989).

de las tendencias divergentes (entre sí y con respecto a Europa) de la productividad relativa de la agricultura en ambos países. En España, la migración del agro (hacia el exterior y las zonas urbanas) muestra una mayor intensidad que en Italia durante el período de entre-guerras (es decir, en el tramo de renta comprendido entre 600 y 800 dólares de ingreso por habitante). Para explicar la caída en el diferencial de productividad intersectorial podría aventurarse la hipótesis de una débil capacidad de absorción por parte del sector urbano, que experimentaría un declive de su eficiencia relativa ante la incorporación de mano de obra de origen rural. La menor intensidad del trasvase y la superior productividad de la industria contribuirían en explicar la evolución inversa de Italia en estos años.

Por su parte, el comercio exterior italiano tiene una menor entidad relativa que el europeo y no presenta signos de convergencia, si bien las disparidades con respecto a la pauta europea son menos marcadas que para España y los niveles superiores de ingreso.

El análisis del caso italiano muestra, pues, que, pese a la coinci-

dencia de niveles de ingreso por habitante en términos de poder adquisitivo, existe una clara diferencia entre los procesos de cambio estructural de España e Italia. En este último caso, las pautas de desarrollo tienden a converger con las europeas conforme se eleva la renta *per capita*, mientras que no sucede así en el caso español. La idea de un modelo latino no es apoyado, por tanto, por la evidencia disponible hasta el presente. Italia resulta, así, un país que, partiendo de una situación de atraso, acorta distancias frente a las naciones industrializadas. España, por el contrario, pese a su indudable progreso entre mediados del siglo XIX y la Guerra Civil apenas comienza a mostrar signos de aproximación a las naciones de la Europa desarrollada hasta la década de 1920.

3. La industrialización y el mercado interior

La visión generalmente aceptada del proceso de industrialización en España parte de la idea de que éste sólo ocurrirá si previamente tiene lugar un aumento de la productividad en la agricultura. Ello supone admitir que se trata de una economía cerrada y que la demanda interior es muy inelástica. Así, el incremento de la productividad agraria liberará recursos hacia la industria, dado que, de otro modo, la mayor producción en la agricultura conducirá a una caída de los precios agrarios (que se acentuará por el hecho de ser la demanda inelástica con respecto a los precios) y a una reducción de la demanda de factores por parte del sector²⁷. La dificultad estriba en que no puede considerarse cerrada a la economía española. El problema, sin embargo, podría enfocarse de manera diferente: un rápido avance en la eficiencia de la agricultura sesgaría el producto de la economía hacia este sector²⁸. Por otra parte, la baja productividad de la agricultura en la Europa periférica sugeriría la existencia de ventaja comparativa en la industria y podría haber conducido a un tipo de desarrollo con fuerte énfasis en la manufactura²⁹.

El cuadro 4 muestra la evolución de la productividad de la agricultura española en el contexto europeo. La imagen que estas cifras proporcionan es más optimista que la hasta ahora sugerida por los historiadores, pues muestra el avance del producto por trabajador,

²⁷ Cfr. O'Brien (1985), Crafts (1987) y Williamson (1987) para una discusión similar en el contexto de la industrialización británica.

²⁸ Cfr. Williamson (1985), p. 139.

²⁹ Tortella (1985a), Crafts (1984), pp. 447-449. Crafts es consciente, por supuesto, de la influencia ejercida por el éxito de los primeros países industriales sobre la asignación de recursos en los países europeos de desarrollo tardío.

CUADRO 4

PRODUCTO AGRARIO POR ACTIVO MASCULINO EN ESPAÑA, 1800-1930: PERSPECTIVA EUROPEA (paridad de poder adquisitivo)

	España	% Francia	% Gran Bretaña	% Alemania
1800	100	50	40	—
1860	(82)	30	20	—
1890	122	38	23	—
1910	136	45	27	34
1930	234	55	39	67

Fuente: Prados de la Escosura (1988), pp. 129, 133, 231, 233-234.

moderado durante el *largo* siglo XIX, y mucho más acusado en los años de entreguerras. El crecimiento del producto no sólo fue la respuesta a un uso más abundante de tierra, trabajo y capital, sino, además, a su utilización más eficiente. Cambios organizativos (y, en menor medida, tecnológicos) parecen subyacer tras este progreso. Así, la transferencia de recursos del sector tradicional al comercializado habría permitido un uso más intensivo de la tierra y contribuiría a reducir el subempleo. En este contexto, la demanda externa representaría un estímulo en esta dirección, mientras la protección reforzaría el sector tradicional, menos competitivo.

El contraste con Europa, sin embargo, revela el atraso del sector agrario en el contexto de las naciones industrializadas europeas: la posición relativa se deteriora durante el siglo XIX y tan sólo se recuperan los niveles relativos de partida en el primer tercio del XX. Tras el desfase de productividad se encuentra el sustancial aumento de la mano de obra que tuvo lugar en la agricultura española durante el siglo XIX, a diferencia del ligero incremento que se observa en Europa occidental. El examen de los determinantes del producto por trabajador revela que la dotación de tierra por activo masculino (en unidades físicas, pues la calidad es un problema bien distinto) es de menor importancia que la producción por hectárea. Las diferencias en la composición del producto: la menor contribución de la ganadería y la elevada proporción de tierra destinada a cereales y leguminosas, parecen tener una importancia nada desdeñable. La calidad del suelo, la topografía, la pluviosidad, así como la dotación de capital físico y humano, sin olvidar el sistema de derechos de propiedad, requerirían ser analizados para conocer a qué se deben las diferencias de productividad. No obstante, el problema dista de tener una solu-



ción clara y resulta, hoy por hoy, imposible discernir como ha de distribuirse la responsabilidad del atraso de la agricultura española entre el sistema de tenencia de la tierra, la insuficiente formación de capital, las erróneas políticas económicas seguidas y la pobre dotación de recursos naturales.

En el contexto analítico tradicional antes expuesto, la responsabilidad de la agricultura en el atraso económico español parecería confirmada por los datos ofrecidos. La persistencia, además, de un sector rural mayoritario en términos de empleo y de su contribución al producto interior constituiría una prueba irrefutable de los efectos negativos de la baja productividad agraria sobre la industrialización. El bajo nivel de ingreso por habitante y el reducido tamaño del mercado para la industria serían sus consecuencias lógicas.

El lento crecimiento de la productividad de la agricultura española es evidentemente un factor causal, aunque no exclusivo, del atraso español. Dada la aparente existencia de un excedente de mano de obra en la agricultura, la reasignación del factor trabajo del campo a la ciudad habría conducido a un aumento del producto en el sector urbano sin menoscabo del producto agrario. Así, resolver la interrogante de por qué un sector de productividad inferior a la del resto de la economía retuvo a dos terceras partes de la fuerza de trabajo es, sin duda, una tarea prioritaria de los historiadores económicos. El menor tamaño del sector industrial español a un nivel de ingreso por habitante y de población similar constituye una pista de singular interés. Niveles de renta semejantes pueden asimilarse a niveles de demanda parecidos si se suponen que ni las preferencias de los consumidores europeos ni la distribución de la renta son marcadamente diferentes. El cuadro 5 resulta revelador al respecto: los niveles de industrialización por habitante son menores en España para niveles de ingreso similares a los de Europa occidental. Podría postularse, por tanto, que, junto a una demanda débil derivada del atraso agrario, sobre la que tanto énfasis han puesto los historiadores, aparece un aspecto diferente del problema: una industria de menor importancia relativa para un mismo nivel de demanda. El bajo nivel de eficiencia de la agricultura y el elevado porcentaje de población activa empleada en ella podrían ser así consecuencia de la incapacidad del sector urbano de absorber trabajadores a un ritmo suficientemente ágil como para promover el cambio agrario.

En el modelo cerrado de la industrialización española, como acertadamente lo ha definido Pedro Fraile, sólo el mercado interior podría sostener la expansión industrial y, para ello, se requeriría la acción protectora del Estado. El contraste de los mercados interior y exterior para la industria española frente a la de diversos países europeos pone de relieve que el desnivel de industrialización se reduce para España

CUADRO 5

INDUSTRIALIZACION POR HABITANTE EN ESPAÑA,
1860-1930: COMPARACION CON OTROS PAISES EUROPEOS
A LOS MISMOS NIVELES DE RENTA *PER CAPITA*
(paridad de poder adquisitivo)

	<i>España</i>	% <i>Francia</i>	% <i>G. Bretaña</i>	% <i>Alemania</i>	% <i>Italia</i>	% <i>Suecia</i>
		(1830)	(1800)			(1870)
1860	100	52	54	—	—	81
		(1870)	(1850)	(1890)	(1910)	(1900)
1910	244	62	57	50	80	76
		(1890)	(1860)	(1900)	(1930)	(1910)
1930	342	66	72	54	89	83

Fuente: Prados de la Escosura (1988), pp. 170 y 232.

cuando únicamente se toma en consideración el mercado nacional. Así, para el nivel de renta español de 1910, el diferencial con Francia disminuiría al 25 por 100; con Gran Bretaña, al 10 por 100; con Alemania, al 43 por 100; con Italia, al 8 por 100, y, con Suecia, desaparecería. La carencia de un mercado externo para los productos de la industria constituye, por tanto, un rasgo distintivo del desarrollo económico español.

El hecho de que las exportaciones de manufacturas no alcancen un porcentaje superior al 7 por 100 del producto industrial entre 1890 y 1930, sugiere una escasa competitividad por parte de la industria española. El producto por trabajador aumentó significativamente durante el *largo* siglo XIX; los niveles de productividad, sin embargo, continuaban siendo bajos en vísperas de la Primera Guerra Mundial (y caerían durante los años de entreguerras). Hacia 1910, el producto por trabajador tan sólo representaba dos tercios de la productividad británica³⁰. La incapacidad de la industria española para lograr el acceso a los mercados internacionales a causa de su escasa competitividad surge, pues, como una explicación plausible de la reducida dimensión relativa del sector manufacturero en España. Los bajos niveles de productividad de la agricultura española no pueden hacerse, por tanto, responsables exclusivos de la industrialización insu-

³⁰ Se trata, sin duda, de un límite superior, puesto que es una estimación basada en paridades de poder adquisitivo. Un cálculo realizado usando tipos de cambio de mercado, más relevantes para mostrar la capacidad competitiva de un país, arrojaría una proporción ligeramente superior a la mitad del producto por trabajador británico.

- Sánchez-Albornoz, ed.: *La modernización económica de España, 1830-1930*. Madrid: Alianza, pp. 89-101.
- NADAL, J. (1986), «La debilidad de la industria química española en el siglo XIX. Un problema de demanda». *Moneda y Crédito*, clxxvii, 33-70.
- O'BRIEN, P. K. (1985), «Agriculture and the Home Market for English Industry, 1660-1820». *English Historical Review*, iv, 773-800.
- POLLARD, S. (1982), *Peaceful Conquest. The Industrialization of Europe, 1760-1970*. Oxford: Oxford University Press.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (1988), *De Imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*. Madrid: Alianza.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L., y ZAMAGNI, V. eds. (en prensa), *El desarrollo económico de España e Italia en perspectiva histórica*. Madrid: Alianza.
- SÁNCHEZ-ALBORNOZ, N. (1968), *España hace un siglo; una economía dual*. Barcelona: Península.
- SÁNCHEZ-ALBORNOZ, N. (1981), «El consumo de textiles en España, 1860-1890». *Hacienda Pública Española*, lxxix, 229-235.
- TORTELLA, G. (1973a), «An Interpretation of Economic Stagnation in Nineteenth-Century Spain». *Historia Ibérica*, i, 121-132.
- TORTELLA, G. (1973b), *Los orígenes del capitalismo en España*. Madrid: Tecnos.
- TORTELLA, G. (1981), «La economía española, 1830-1900». En M. Tuñón de Lara, ed.: *Historia de España*, viii, 9-167.
- TORTELLA, G. (1985a), *La Historia económica comparada de los países del sur de Europa: los casos de España, Italia y Portugal*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá. Lección inaugural curso 1984-1985.
- TORTELLA, G. (1985b), «Producción y productividad agraria en España, 1830-1930». En N. Sánchez-Albornoz, ed.: *La modernización económica de España, 1830-1930*. Madrid: Alianza.
- TREBILCOCK, C. (1981), *The Industrialization of the Continental Powers, 1780-1914*. Londres: Longman.
- VACCARO, R. (1980), «Industrialization in Spain and Italy, 1860-1914». *Journal of European Economic History*, ix, 3, 709-751.
- VICENS VIVES, J. (1959), *Manual de Historia Económica de España*. Barcelona: Teide.
- VICENS VIVES, J. (1960), «La industrialización y el desarrollo económico de España de 1800 a 1936». En J. Vicens Vives (1969): *Coyuntura económica y reformismo burgués*. Barcelona: Ariel.
- WILLIAMSON, J. G. (1985), *Did British Capitalism Breed Inequality?* Londres: George Allen & Unwin.
- WILLIAMSON, J. G. (1987), «Debating the British Industrial Revolution». *Explorations in Economic History*, xxiv, 269-292.

Capítulo 2

EL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL EN ESPAÑA ANTES DE LA GUERRA CIVIL ¹

PABLO MARTIN ACEÑA *

FRANCISCO COMIN *

1. Introducción

Estudiar la empresa pública antes de la Segunda Guerra Mundial exige adoptar una definición amplia, que incluya cualquier organismo, servicio o empresa que sea propiedad, total o parcial, de los poderes públicos, e, incluso, que esté controlada por ellos; esta empresa pública puede vender bienes o servicios a cambio de un precio, pero también suministrar bienes y servicios públicos o preferentes, que sean financiados mediante impuestos ².

Históricamente, la empresa pública en España, como en los países de su entorno, se desarrolló por motivos varios. En primer lugar, las empresas públicas aparecieron para gestionar públicamente las propiedades y rentas del Estado, entre las que destacan las minas públicas y los monopolios fiscales ³. En segundo lugar, se crearon empresas públicas para proporcionar bienes públicos y preferentes. La existencia de economías crecientes de escala y de externalidades, así como

¹ Esto es una síntesis de una memoria del mismo título del Programa de Historia Económica de la Fundación Empresa Pública. Queremos agradecer a R. Dobado, A. Gómez Mendoza, J. Helguera y C. Rodríguez su amabilidad al permitirnos utilizar sus trabajos inéditos.

² Véase Albiñana (1972) y Ministerio de Hacienda (1967, 10), de quienes procede el núcleo de esta definición. En Fuentes Quintana (1968) se encuentran las argumentaciones sobre la conveniencia de financiar las empresas públicas mediante impuestos o precios.

³ Véase J. M. Tejerizo (1975) para un tratamiento teórico y aplicado al caso español de los monopolios fiscales.

* Universidad de Alcalá de Henares y Fundación Empresa Pública.

el carácter esencial, en el suministro de ciertos servicios justificaron la creación de empresas públicas, porque su oferta por la empresa privada era insuficiente, cara, inestable, o contraria a los intereses generales de la nación. Estas empresas públicas de servicios se desarrollaron en las siguientes actividades: a) correos y telégrafos; b) teléfonos; c) canales, caminos y puertos; d) ferrocarriles; e) agua, gas y electricidad; f) montes y bosques; g) industrias relacionadas con la defensa, y h) educación y sanidad. En tercer lugar, la empresa pública surgió para servir de instrumento de la política industrial, con el que alcanzar determinados objetivos: a) paliar las depresiones económicas; b) fomentar el desarrollo económico; c) apoyar a determinados sectores y regiones en dificultades; d) sostener los precios agrarios, y e) combatir el monopolio privado, o socializar las rentas del monopolio ⁴.

La organización y gestión de las empresas públicas también han revestido históricamente diversas formas, y en España sobresalen las siguientes. Por un lado, se encuentran las empresas y centros adscritos a departamentos ministeriales, que carecen de personalidad jurídica independiente, pues dependen de, y están financiadas por, el Presupuesto del Estado; consecuentemente, su actividad se atiene a las rígidas normas burocráticas y contables de la Administración pública. En esa situación se encontraban Correos y Telégrafos, la Dirección General de Montes Públicos, o la Dirección de Obras Públicas. Por otro lado, están los organismos autónomos, que son propiedad total del Estado, tienen personalidad jurídica propia, y cuyas actividades no están incluidas orgánicamente en el Presupuesto del Estado. Estos rasgos les confieren una mayor independencia y flexibilidad de gestión, sin perder la posibilidad de financiarse principalmente con fondos del Estado. Entre ellos se cuentan las Cajas Especiales y las Juntas de Obras de Puertos.

Por último, se hallan las empresas públicas de economía mixta, que se configuran como sociedades colectivas, normalmente sociedades anónimas, para regir sus operaciones por la ley mercantil civil. El Estado suscribe todo el capital o, al menos, un paquete mayoritario que le permita controlarlas. Entre estas sociedades estatales también tienen cabida las compañías que, aun siendo mayoritario el capital privado, gestionan una propiedad pública, un monopolio fiscal o un servicio público, ya sea en régimen de arrendamiento o de concesión, porque, por ello, su actividad está regulada por el Estado ⁵. Un antecedente de las sociedades estatales se encuentra en las Reales Fá-

⁴ Para estas justificaciones de la existencia de empresas públicas véase E. Fuentes Quintana (1968, cap. 2).

⁵ Esta descripción también está inspirada en E. Fuentes Quintana (1968).

bricas del siglo XVIII, pero este tipo de empresa pública no se desarrolló hasta después de la Segunda Guerra Mundial. La opción que tomaron los liberales del siglo XIX por la empresa privada generalizó la figura de la concesión, como compañía no plenamente pública, pero sí regulada y subvencionada. Un buen ejemplo fueron las compañías ferroviarias.

Este trabajo se configura de acuerdo con las tres etapas que se distinguen en la historia de la empresa pública en España, previa a la creación del Instituto Nacional de Industria. En el epígrafe 2 se describe la primera fase que comprende el siglo XVIII, cuando el mercantilismo concedió a las sociedades estatales un papel destacado como instrumento de industrialización. La segunda fase —que se analiza en la sección 3— se sitúa en el siglo XIX, y en ella la pérdida de relieve de la empresa pública, ante el auge de las políticas liberales, no impidió que algunas subsistieran y que, incluso, se crearan otras nuevas. Y en la sección 4 se analiza la tercera etapa, que corresponde al primer tercio del siglo XX; entonces la empresa pública resurgió tímidamente como instrumento de industrialización dentro de una política económica más intervencionista.

2. El mercantilismo y las Reales Fábricas en el siglo XVIII

Los antecedentes de las empresas públicas en España están en la política mercantilista del siglo XVIII ⁶. Desde mediados de aquella centuria, Correos, los monopolios fiscales, algunas minas y las industrias militares fueron estatalizadas, y su gestión pasó a ser llevada directamente por la Administración. También se impulsó desde el Estado la construcción de caminos y canales, y se crearon las Reales Fábricas. En el siglo XVIII, la empresa pública en España fue un apoyo de la gestión de los ingresos y gastos públicos, pero también un medio de la política industrializadora.

Durante los dos primeros tercios del siglo XVIII, se ejecutó una política inspirada en el mercantilismo de Colbert, para reindustrializar a una España que aún sufría las secuelas de la crisis del siglo XVII, y cuyos mercados, peninsulares y coloniales, eran invadidos por las manufacturas extranjeras. Los objetivos eran tanto una búsqueda de prestigio, para mostrar a las potencias extranjeras la aptitud industrial de

⁶ Aunque, naturalmente, aquellas compañías públicas no comparten la naturaleza, ni la configuración legal y operativa, de la empresa pública actual, como señaló B. Medel (1972, 36). Para una breve historia de la empresa pública italiana antes del IRI véase Posher y Woolf (1967, 19-23).

fundación de Reales Fábricas para abastecer al Estado —industrias militares y fábricas para uniformes del Ejército— y a la Corte —fábricas de tapices, de espejos, de porcelanas—, a las empresas públicas con objetivos industrializadores. Esa sumisión a los intereses políticos y la negligencia ante los costes de producción, determinaron su escasa orientación hacia el mercado y su nula competitividad, haciendo inevitables las subvenciones presupuestarias para sostener las Reales Fábricas¹⁶. El comportamiento y realizaciones de las Reales Fábricas han generado distintas opiniones, y el balance general es negativo. Desde el punto de vista de la cuenta de resultados, estos establecimientos fabriles constituyeron un rotundo fracaso, ya que siempre tuvieron pérdidas, cubiertas por las transferencias de la Hacienda del Estado. Algunos historiadores, como J. C. La Force o W. Callahan, lo atribuyen a la inobservancia de las reglas del mercado, que imposibilitó la comercialización de sus productos¹⁷. Otros responsabilizan a la deficiente gestión, derivada de la manifiesta incompetencia de sus cargos directivos¹⁸.

La política de prestigio y grandiosidad llevó a edificar unos establecimientos reales desproporcionadamente grandes para la exigua mecanización y división del trabajo de aquellos procesos productivos, casi artesanales, generando deseconomías de escala al incrementar los costes fijos y de supervisión de la producción. La estructura gremial y los altos salarios que pagaban las Reales Fábricas también empeoraron sus costes¹⁹. Las manufacturas públicas del siglo XVIII se enfrentaron a problemas de oferta (deficientes dotaciones de recursos naturales y reducida capitalización) y de demanda (alejamiento de los centros de consumo, pésimos transportes y escasa interrelación con las restantes manufacturas y con la agricultura) que no pudieron superar²⁰.

¹⁶ Véase J. Helguera (1989).

¹⁷ Véase J. C. La Force (1966) y W. J. Callahan (1972). La Hacienda real enjugaron las pérdidas de explotación; A. González Enciso (1980) estima unas transferencias anuales del Estado de casi dos millones de reales entre 1730 y 1735. El principal problema de las Reales Fábricas era su deficiente comercialización, aunque con aquellos productos es difícil que se pudiera practicar una política de ventas mejor. Véase E. Fernández de Pinedo (1980).

¹⁸ Véase J. Helguera (1989) y E. Fernández Clemente (1987).

¹⁹ En feliz expresión de J. Helguera (1989) las manufacturas reales eran «fábricas como catedrales», desprovistas de cualquier funcionalidad económica. Aires de grandeza y búsqueda de disciplina laboral explican esas tremendas magnitudes, que no estaban justificadas por la división técnica del trabajo, ni por la utilización de máquinas.

²⁰ Los economistas de los siglos XVIII y XIX polemizaban en claves más ideológicas. Larruga responsabilizaba del fracaso de las Reales Fábricas a «la hostilidad constante e intensa, tanto por parte de los funcionarios de la Administración, como de los economistas». Los liberales, como Canga Argüelles o Flórez Estrada, culpaban a la natu-

La evaluación de las empresas públicas no ha de hacerse sólo por su cuenta de resultados. Desde una óptica social, Fernández de Pinedo y González Enciso sostienen que el balance de las Reales Fábricas no fue negativo, porque posibilitaron la adopción de nuevas tecnologías, proporcionaron un progreso económico en las regiones circundantes y crearon puestos de trabajo, revitalizando centros industriales en recesión, como Avila, Segovia o Guadalajara. Además, el coste de las Reales Fábricas para el Estado no fue grande, pues la Hacienda pudo recuperar, mediante los impuestos indirectos, las subvenciones²¹. Contrariamente, Helguera considera, incluso desde esa perspectiva social, que las Reales Fábricas fueron creaciones artificiales que no generaron nuevos focos de industrialización, ni alcanzaron ninguno de los objetivos buscados por los ilustrados. Quizá las fábricas de artículos suntuarios lograsen algún prestigio internacional, pero no sustituyeron importaciones, porque no competían en calidad ni en precio con las manufacturas reales extranjeras, ni siquiera con las del sector privado nacional. Aquellos establecimientos tampoco difundieron tecnología, ni sirvieron para aumentar la cualificación de la mano de obra²².

La crisis de las Reales Fábricas coincidió con la quiebra de la Monarquía Absoluta en el primer tercio del siglo XIX. En la Guerra de la Independencia muchas de las Reales Fábricas fueron destruidas y, al interrumpirse además las subvenciones estatales, la mano de obra especializada las abandonó. Acabada la contienda, las penurias de la Hacienda impidieron rehabilitar los establecimientos, que o bien desaparecieron definitivamente, o subsistieron en una situación de abandono. También contribuyó a su crisis la política liberal que, durante el Trienio liberal, incorporó las Fábricas al Crédito Público, con el fin de privatizarlas o clausurarlas; sólo hubo tiempo de deshacerse de alguna, como la de paños de Guadalajara, que fue cerrada en 1822. La restauración del Absolutismo en 1823 prolongó su agonía. Finalmente, en la década de 1830, con el triunfo definitivo del Régimen liberal, y las destrucciones provocadas por la Primera Guerra Carlista, llegó la última hora para las Reales Fábricas. De las pocas que entonces subsistían, unas fueron vendidas y otras arrendadas a empresarios privados²³.

raleza y constitución legal y burocrática de las propias fábricas, a las que consideraban instituciones perjudiciales. Véase E. Fernández Clemente (1987), W. J. Callahan (1972, 5-14) y M. Colmeiro (1965, 805-896).

²¹ Después de todo, esas manufacturas reales habrían resultado rentables, por esa vía indirecta. Véase Fernández de Pinedo (1980, 93-934), y González Enciso (1980).

²² Véase J. Helguera (1989).

²³ Como la de Alcaraz en 1838 o la de San Ildefonso en 1833, mientras que otras

2.2. La gestión pública de propiedades, servicios y obras públicas

En el siglo XVIII también surgieron incipientes empresas públicas en España porque algunas minas, propiedades y servicios (como Correos) del Estado comenzaron a gestionarse directamente, y porque organismos públicos construyeron caminos y canales de navegación por el Estado. Desde 1645, las minas de Almadén fueron administradas directamente por la Hacienda, a través de la Dirección de Rentas Estancadas. Hasta 1808, el objetivo de las explotaciones de Almadén era maximizar la producción de mercurio, sin ningún miramiento por los costes. La política de la Corona de fomentar la minería de la plata americana exigía ofrecer a los mineros grandes cantidades de mercurio a precios de venta inferiores a los costes de producción. El mercurio se vendía con pérdidas para las minas, pues el negocio de Almadén para la Hacienda radicaba en los ingresos que obtenía a través del diezmo real sobre la minería de la plata y de los derechos de acuñación de la misma. Naturalmente, la Hacienda financiaba los resultados negativos de Almadén ²⁴.

Desde 1783 las minas de Río Tinto también fueron explotadas directamente por la Dirección General de Rentas. Se pretendió racionalizar la extracción, el aprovechamiento de la leña, y la elaboración de cobre introduciendo hornos de reverbero, para poder suministrar adecuadamente a la fábrica de cañones de Sevilla. Desde 1791 el coste de fabricación del cobre fino en Río Tinto era superior al precio de venta, incurriendo las actividades en pérdidas. En 1803, la Real Fundición de Sevilla suspendió las compras a Río Tinto. Desapareció la demanda, las asignaciones de Hacienda a las minas de Río Tinto disminuyeron, y hubo que suspender las fundiciones ²⁵.

El marqués de la Ensenada aprobó el Proyecto General de los Canales de Navegación y Riego para los Reinos de Castilla y León, que se empezaron a construir en 1753. Las obras dependieron del Superintendente General de Caminos, y fueron financiadas por la Real Hacienda. La puesta en explotación de los canales se retrasó hasta la década de 1780; desde entonces fueron un factor de reactivación económica importante. Entre 1753 y 1803 se habían invertido en los tres ramales del Canal de Castilla un total de 83,4 millones de reales, pero a comienzos del siglo XIX, los ingresos de explotación del Canal de Castilla no sobrepasaban los 400.000 reales anuales ²⁶. En

fueron abandonadas, como las de La Cavada y Liérganes en 1835, ante la imposibilidad de encontrar compradores. Véase J. Helguera (1989).

²⁴ Por ello, en las fases críticas de la Hacienda Real, disminuía la producción de mercurio. Esas ideas sobre Almadén proceden de R. Dobado (1989).

²⁵ Véase Flores (1983a).

²⁶ Los ingresos no cubrían los costes de explotación, por lo que eran imprescindibles las transferencias corrientes y de capital de Hacienda. Los atrasos y la irregularidad en los libramientos de la Hacienda condicionaron el lento ritmo de las obras y su interrupción tras 1800. Véase J. Helguera *et al.* (1988).

1750, el Estado se hizo cargo de la explotación directa de Correos, al ser considerado un servicio público además de un expediente fiscal, a través de la Superintendencia del Ramo de Correos y Caminos. Se buscaba, no obstante, tanto mejorar el rendimiento para la Hacienda, como establecer un servicio de correos más eficiente ²⁷.

3. El liberalismo y las empresas públicas durante el siglo XIX

En el siglo XIX dominó la ideología económica liberal, para la que el Estado era un mal empresario. Por ello, al igual que se privatizó la tierra, fundamentalmente a través de la Desamortización, se vendieron minas y montes públicos, canales y Reales Fábricas. Los políticos del siglo XIX (como Bravo Murillo, Madoz o Camacho) argüían que la gestión privada de los factores de producción crearía puestos de trabajo, aumentaría la renta nacional y acrecentaría los ingresos impositivos de la Hacienda. No obstante, algunas empresas públicas pervivieron en el siglo XIX. Motivos estratégicos justificaban el mantenimiento de la propiedad y gestión públicas de algunas industrias militares y minas del Estado. Objetivos de bien común, inalcanzables con los mecanismos del mercado, aconsejaban la propiedad pública de determinados montes. Fines recaudatorios de la Hacienda justificaban los monopolios fiscales. Y la provisión de bienes públicos exigía la creación de organismos ministeriales para gestionarlos.

Pero la enemiga de los liberales decimonónicos españoles hacia la empresa pública se manifestó, incluso, en que la explotación de esos bienes y propiedades públicos fue cedida a compañías privadas, mediante concesiones y arrendamientos; se pensaba que la empresa privada gestionaría esas actividades de manera más eficiente que las públicas. A largo plazo, empero, ni la concesión ni el arrendamiento evitaron la empresa pública; sólo lograron retrasar su nacimiento. Las razones son varias. Por un lado, esas figuras contractuales compatibilizaban malamente el interés público del servicio con el máximo beneficio particular que la empresa gestora pretendía alcanzar. Por otro, los plazos fijados a los arrendamientos y concesiones obstaculizaban las inversiones imprescindibles para rentabilizar los servicios y explotaciones. Por último, ni aún con las subvenciones públicas las empresas concesionarias tenían el rendimiento económico que asegurase su

bles las transferencias corrientes y de capital de Hacienda. Los atrasos y la irregularidad en los libramientos de la Hacienda condicionaron el lento ritmo de las obras y su interrupción tras 1800. Véase J. Helguera *et al.* (1988).

²⁷ Véase C. Rodríguez (1982).

subsistencia, suministrando, al mismo tiempo, un servicio eficaz. Así que esas compañías concesionarias se acabaron nacionalizando a mediados del siglo XX, como evidencian la RENFE y la CTNE ²⁸.

En el siglo XIX únicamente subsistieron, por tanto, las empresas públicas dependientes del Presupuesto del Estado, que orgánicamente se catalogaban según el Ministerio al que estuviesen adscritas. Los hacendistas del momento las clasificaban en: Propiedades del Estado (minas, montes, bienes nacionales, vías de comunicación), dependientes de los Ministerios de Hacienda y de Fomento; Monopolios fiscales del Estado, gestionados por el Ministerio de Hacienda; Correos y Telégrafos, dependientes del Ministerio de la Gobernación, e industrias militares encuadradas en los Ministerio de Guerra (las de armas) y Marina (los arsenales). Siguiendo ese criterio, distinguiremos los siguientes epígrafes en la exposición de las empresas públicas en el siglo XIX: 1) propiedades; 2) servicios comerciales; 3) monopolios fiscales, y 4) industrias militares.

3.1. Propiedades del Estado

Eran de dos tipos: los bienes de dominio administrativo (terrenos, montes y edificios) destinados a suministrar servicios públicos y administrativos, y los bienes de dominio fiscal, cuyo fin era allegar recursos para la Hacienda (las minas del Estado y los monopolios fiscales). Veremos, brevemente, los montes públicos y las minas del Estado.

3.1.1. Montes públicos

El Estado conservó la propiedad de los montes públicos porque su conservación era demandada por la comunidad, y la propiedad privada no garantizaba el mantenimiento de la masa boscosa. Las Cortes de Cádiz proclamaron la libertad de las corporaciones y particulares para disponer de sus montes según su voluntad, lo que propició la degradación de los bosques y montes. Para evitarla, la ley desamortizadora de 1855 libró de la enajenación a los montes y bosques que el Gobierno decidiera; pero en 1900 aún estaba por realizar el catálogo de montes exceptuados. La razón de la tardanza se hallaba en

²⁸ El régimen de concesiones del siglo XIX, según Velarde (1964, 162), sólo constituyó un aplazamiento de la empresa pública. En la actualidad, sin embargo, vuelven a proponerse las concesiones como fórmula idónea de explotación de los monopolios naturales nacionalizados, como pueden ser las comunicaciones, las autopistas o algunas líneas ferroviarias. Véase Blanckart (1987) y González-Páramo y Raymond (1989).

el conflicto que enfrentaba al Ministerio de Fomento (que quería conservar los montes) con el Ministerio de Hacienda (que, naturalmente, quería venderlos) ²⁹. Entre 1874 y 1896 se promulgaron las leyes de aprovechamiento, ordenación y repoblación forestal, y la Guardia civil se ocupó de la custodia de los montes, lo que, al menos, frenó el despilfarro y depredación de los montes. Pero hasta la ley de Presupuestos de 1896, que acuñó el concepto de *Montes de utilidad pública* que habían de preservarse de las ventas, el Estado no reconoció explícitamente sus responsabilidades en la conservación del patrimonio forestal. Desde el siglo XX, el Estado tendió a controlar los montes, incluso los de propiedad privada, y los ingenieros del ramo procedieron a su «modernización», que Jesús Sanz define como la adaptación de los productos forestales «a las exigencias del mercado y del desarrollo económico» ³⁰.

3.1.2. Las minas del Estado

Las minas eran las únicas propiedades del Estado que tenían una finalidad fiscal y se explotaban en competencia con otras empresas mineras particulares. La ley de 1859 dejó en propiedad del Estado las minas de azogue de Almadén y Almadanejos, de cobre de Río Tinto, de plomo de Linares y Falset, de azufre de Hellín y Benamarel, de grafito de Marbella, de hierro de Asturias y Navarra, y de carbón de Morcín y Riosa (que se destinaban al surtido de las fábricas nacionales de armas), así como los yacimientos de sal que beneficiaba la Hacienda. Pues bien, en 1900 únicamente eran públicas las minas de Almadén y Linares y las salinas de Torreveja. Las de Río Tinto se vendieron, en 1873, por 93 millones de pesetas a una compañía inglesa. Las de azogue de Almadén estuvieron afectadas, desde 1870 a 1900 (y en este año se amplió el contrato por diez ejercicios más), al anticipo hecho por la casa Rothschild a la Hacienda, en cuyo contrato se estableció como garantía la venta en comisión de esos minerales. Las de plomo de Arrayanes, en Linares, se arrendaron por cuarenta años desde 1869, por una suma fija y un tanto por cada tonelada de mineral que sobrepasase una determinada cantidad. También las minas de Torreveja y la Mata se adjudicaron en arrenda-

²⁹ Camacho formó en 1882 un proyecto de enajenación total de los bosques. La mayor parte de los montes pertenecía a los municipios. Véase Piernas Hurtado (1901, 284) y J. Sanz (1986).

³⁰ Véase J. Sanz (1985, 196-201). Para toda la legislación desamortizadora y de regulación de la explotación referente a los montes públicos véase J. Sanz (1985, 205-217).

miento en 1897: con un canon fijo y el 80 por 100 de los beneficios líquidos para el Estado ³¹.

En el siglo XIX se decidió rentabilizar la explotación del mercurio de Almadén como recurso directo del Tesoro, y desde 1830 se arrendó a particulares el monopolio de comercialización de la producción. La gestión de las minas cambió: los nuevos objetivos impelían a reducir los costes de producción para conseguir la mayor rentabilidad. Las interferencias políticas impidieron optimizar la cuenta de resultados, pues los contratos de comercialización de los productos de Almadén eran, en realidad, compensaciones por los préstamos que los Rothschild concedían a la Hacienda española del siglo XIX ³². Aun así, los ingresos netos de las minas de Almadén para la Hacienda pública fueron notables, ya que supusieron el 1,2 por 100 de los ingresos ordinarios de la Hacienda en 1830-1831. El Estado fue mejorando las condiciones del arriendo, fijando precios más favorables para la Hacienda, y eso incrementó los recursos procedentes de Almadén, que en 1844-1845 ya ascendían al 2,8 por 100 de las rentas impositivas del Estado, lo que es una cifra respetable (aproximadamente la mitad de la recaudación de la Contribución industrial y de comercio). La pérdida del monopolio, tras la puesta en explotación de las minas de California, redujo los ingresos netos, que en 1847-1855 supusieron un promedio del 0,3 por 100 de los ingresos de la Hacienda ³³.

En el siglo XIX, hubo opiniones sobre la conveniencia de privatizar Almadén, pero las mismas siguieron siendo propiedad pública. Las minas de Almadén no se vendieron, según R. Dobado, por los intereses de la Hacienda; pues su venta solventaría los apuros momentáneos del Tesoro, pero acabaría con los saneados recursos que, a largo plazo, prometía la explotación directa de Almadén ³⁴.

La crisis internacional del cobre a principios del siglo XIX, el descalabro anterior de la administración directa, el estado de abandono de las instalaciones, el escándalo de los permanentes litigios y de las

³¹ Véase Piernas Hurtado (1901, 291), según cuyos cálculos la renta líquida de las minas del Estado al acabar el siglo XIX no llegaba a los seis millones. En su opinión, la venta de las minas había sido beneficiosa para los progresos de la minería, y un buen negocio para los particulares y para la Hacienda. Por lo que Piernas Hurtado era partidario de vender Linares y Torrevieja, y de arrendar la explotación de Río Tinto.

³² Eran las compensaciones indirectas de que habló J. Nadal (1975). El primer contrato con los Rothschild lo firmó Toreno en 1835, y los estudiosos del tema —Martín (1980), Fontana (1977) y Dobado (1989)— no dudan en calificar aquel contrato de «vergonzoso» y «fraudulento».

³³ Esas estimaciones son de R. Dobado (1988).

³⁴ También hubo de influir la dificultad de encontrar un comprador con la potencia financiera suficiente para pagar el alto precio de las explotaciones; cuyo valor, además, era difícil de tasar. Véase R. Dobado (1989).

conductas sospechosas de los gestores, y, principalmente, la ausencia de medios del Erario impedían a la Hacienda rehabilitar las minas de Río Tinto. En 1818 y 1825 se optó por la restauración de las explotaciones por parte de la Hacienda, dotando las cantidades necesarias para que pudieran abastecer de cobre a las funciones de artillería y a las casas de moneda. Proporcionar materiales a la industria primó sobre los intereses fiscales. Pero aquel objetivo no se consiguió pues, en 1826, la Fábrica de Artillería de Sevilla se quejaba de que le resultaba antieconómico comprar los cobres de Río Tinto. En 1828 se subastó el arriendo de las minas, y de las propuestas presentadas se eligió la de Remisa. No era la mejor, pero contaba con la ventaja, dudosamente legal, de que ocupaba la Dirección del Real Tesoro. Remisa se aprovechó de esa circunstancia: no cumplió los compromisos del contrato, saqueó las propiedades de la Hacienda, y, gracias a sus presiones sobre el Gobierno, impuso contratos de aprovisionamiento a largo plazo, y a precio fijo, cuando los precios internacionales estaban cayendo, para todos los consumidores públicos, como las reales fábricas mencionadas; también consiguió la protección del mercado nacional ³⁵.

El interés del capital exterior por explotar las piritas del sur peninsular, de alto contenido en azufre, y la deficiente gestión directa de la Hacienda, sentenciaron a las minas de Río Tinto como empresa pública. Efectivamente, al finalizar el contrato con Remisa, las minas pasaron otra vez a la explotación directa en 1849. Sin recursos financieros, y con las pésimas condiciones en que había dejado las minas Remisa, los directores facultativos no pudieron cumplir los planes de extracción del mineral ³⁶. El Gobierno intentó vender Río Tinto en 1851, con un proyecto de enajenación de Bravo Murillo, que incluía además las de plomo de Linares y Falset, las de grafito de Marbella, y las de las Fábricas de moneda de Jubia y Segovia. La oposición, en este caso los progresistas, aunque mantenía que el Gobierno, al ser un mal empresario, no podía ser industrial ni comerciante, admitía, no obstante, que había excepciones, entre las que se encontraba Río Tinto, por motivos estratégicos: eran las principales minas de cobre que se explotaban en España, y su venta significaría transferir un monopolio de la Hacienda a un empresario privado, comprometiendo la seguridad nacional.

En 1854-1855 se obtuvieron beneficios porque se dotaron mayores fondos al Comisario Regio y se aumentaron los precios de venta del cobre. Como no se solucionaron los problemas, el proyecto de venta de Río Tinto volvió a resurgir en el Bienio progresista, cuando se

³⁵ Véase Flores (1983b).

³⁶ Véase Flores (1983b).

discutía la Ley de Desamortización general. Madoz tampoco aceptaba que el Estado siguiese explotando Río Tinto, pues el Gobierno habría de soportar unos costes muy superiores a los empresarios privados, pues obtendría un menor rendimiento del personal, tendría que ceder parte de las ganancias a los contratistas, y habría de renunciar al impuesto del 5 por 100 del valor de la producción por los derechos de explotación y de superficie. Madoz sostenía que la Hacienda obtendría mayores ingresos con la privatización de Río Tinto, que explotándola directamente. Aceptaba que el capital sería extranjero, pero no los obreros, quienes se enriquecerían, lo mismo que la Real Hacienda, con la venta. Con todo, la Ley de desamortización de 1856 sólo estableció que la venta de minas del Estado sería objeto de leyes especiales³⁷.

En 1854 Aribau, Director General de Casas de Monedas, Minas y Fincas del Estado, nombró un comisario regio para solucionar los problemas de Río Tinto³⁸. Tras 1858, la extracción de mineral creció hasta niveles desconocidos hasta entonces: según Flores³⁹ fue el período de mayor esplendor metalúrgico de Río Tinto. No obstante, desde 1855 la Compañía de minas de cobre de Huelva comenzó a explotar las de Tharsis, que no tardaron en hacer la competencia a Río Tinto. Explotaban a cielo abierto y pronto superaron el volumen de operaciones de Río Tinto. Los beneficios obtenidos por la Tharsis fueron grandes desde 1867, distribuyendo abundantes dividendos. A principios de 1870 la producción de Tharsis era casi diez veces supe-

³⁷ Obsérvese que esos eran los mismos argumentos de Bravo Murillo. Citado en Flores (1983b).

³⁸ Para conocer las particularidades de la gestión de Río Tinto durante estos años serán imprescindibles las cartas, fechadas entre 8 de octubre de 1853 y 17 de julio de 1854, que Aribau envió a Pedro Sampayo, en las que el director de las Propiedades del Estado aseguraba que «Ese establecimiento necesita una profunda reforma, que me propongo llevar a cabo con tesón, pues los males han llegado a unos términos que no se pueden ya sufrir». Los datos sobre producción, costes e ingresos de la minería y metalurgia del cobre contenidos en esas cartas son del máximo interés. «No responderé, decía Aribau, de la matemática exactitud de mis cálculos, pero sí sostendré que entre las tres fábricas, la de la Hacienda es la que trabaja más caro». Decía Aribau que «la responsabilidad del director es gravísima» por haber permitido que se redujese la extracción del mineral desde 1850. «Cuando el beneficio estaba reducido al método de fundición, el límite de la saca era el combustible. Ahora el único límite es la presencia del mineral y los medios de arranque y extracción». La consigna era clara: «saque usted mucho mineral y aproveche lo que pueda». En otra carta decía Aribau que comparando el presupuesto con la realidad «el déficit es espantoso», ante lo que se preguntaba: «¿Es posible que el establecimiento de Río Tinto, tan famoso en el mundo, tan codiciado por los especuladores no produzca más que 19.000 duros? Sesenta mil daría cualquiera a quien se quisiese arrendar». Véase Aribau (1853-1854). Agradecemos a J. Fontana que nos haya facilitado fotocopia de estas cartas.

³⁹ Véase Flores (1983b, 130).

rior a la de Río Tinto. Tharsis era mucho más competitiva que Río Tinto porque disponía de: 1) una técnica más racional de explotación, consistente en el cielo abierto; 2) mejor transporte, al construir el ferrocarril hasta el puerto de Huelva; 3) mejores técnicas metalúrgicas, al fundir los minerales en Gran Bretaña por la vía seca; 4) unas mejores conexiones con los mercados industriales europeos.

Pese al gran crecimiento de la demanda mundial, Río Tinto permaneció al margen del auge, pues era menos competitiva que las minas africanas, americanas, e incluso que las más pobres y pequeñas del entorno ibérico. El único problema de Río Tinto era que hacerla rentable exigía grandes inversiones para alcanzar el nivel de explotación eficiente, y para mejorar los transportes construyendo un ferrocarril. Pero la situación financiera del Estado español hacía inviable que las minas recibieran fuertes consignaciones⁴⁰. Con todos esos problemas no es de extrañar que, en 1871, se pusieron en venta mediante pública subasta, y se enajenaron en 1873. Pero la privatización de Río Tinto también estuvo determinada por la ideología de los progresistas del Sexenio democrático, y por los tremendos apuros de la Hacienda⁴¹.

3.2. Servicios públicos

En los servicios comerciales y administrativos suministrados a través de organismos públicos encuadrados dentro del Presupuesto, es conveniente destacar las vías de comunicación y Correos y telégrafos.

3.2.1. Las vías de comunicación: los canales

Las vías de comunicación eran un servicio público básico durante el siglo XIX, que requería la intervención del Estado. Normalmente, la financiación, construcción y gestión de las obras públicas viarias se ejecutó a través de la Dirección de Obras Públicas, pero también se recurrió en algunos casos a las concesiones a empresas privadas, a las empresas públicas no dependientes del Presupuesto y a los organismos autónomos⁴². Naturalmente, las comunicaciones eran onerosas para

⁴⁰ Véase Flores (1983b, 139 y 149) y J. Nadal (1975 y 1981).

⁴¹ Que obligaron a vender al Estado el poco patrimonio público que quedaba, así como algunas prerrogativas estatales, como el monopolio de emisión de billetes y de cédulas hipotecarias, que se cedieron a dos entidades privadas. Véase Tortella (1981) y Flores (1983b). Para las minas de Arrayanes que se arrendaron de 1869 a 1907, véase J. Artillo (1987) y A. Molina (1987).

⁴² Esta última opción se desarrolló en el siglo XX, y no sólo en el campo de las comunicaciones, con la creación de *Cajas Especiales* durante la Dictadura de Primo de

el Estado; si hubiesen sido actividades rentables, los liberales del siglo XIX las hubiesen dejado en manos privadas. Los caminos ordinarios no proporcionaban ningún ingreso al Tesoro, desde que se abolicieron definitivamente los portazgos en 1881⁴³. En España, los ferrocarriles se construyeron y explotaron por compañías privadas, en régimen de concesión; por tanto, tampoco generaban ingresos directos para el Tesoro, aunque existía un impuesto sobre el Transporte de viajeros y mercancías⁴⁴. Sólo los canales de navegación fluvial y de riegos aportaban alguna renta directa para el Estado, que sólo contribuía a reducir los gastos de su construcción y conservación⁴⁵.

Hubo canales cuya construcción y gestión comenzó bajo la iniciativa privada, pasando luego al control público, como fue el caso del Canal Imperial de Aragón⁴⁶. En otros la financiación y supervisión fue realizada por una entidad bancaria, como ocurrió con el Canal del Guadarrama, surgido por iniciativa económica del Banco de San Carlos⁴⁷. Hubo otros canales que inicialmente eran propiedad pública, más tarde fueron desamortizados y, al fin, volvieron al dominio público (primero del Estado y luego de las Diputaciones), como sucedió con el Canal de Albacete⁴⁸. Ya en el siglo XIX, se construyeron también canales por la empresa privada en régimen de concesión; unas veces con éxito, tal fue el caso del Canal de Urgel; otras, las más, con fracasos, como ocurrió con el Canal de Isabel II y el Canal de Tamarite (que ante la incapacidad de la gestión particular se aca-

Rivera y también durante la Segunda República (Ferroviaria, de Firms Especiales, Casas Baratas, Confederaciones Hidrográficas, Caja Nacional de Seguro contra el Paro, Instituto de Reforma Agraria). Ya desde el siglo XIX existían las Juntas de Obras del Puerto, para gestionar las obras y explotación de los puertos marítimos.

⁴³ Aunque en el siglo XX se estableció algún impuesto indirecto sobre la circulación, cuales eran el Impuesto sobre la gasolina, y la Patente de automóviles que permitieron recoger parte del coste de la construcción y conservación de las carreteras.

⁴⁴ Sobre la construcción, financiación y explotación de los ferrocarriles en el siglo XIX se ha escrito tanto que no vale la pena insistir aquí. Aunque eran empresas privadas, en la definición amplia que consideramos en este trabajo caen dentro del campo de la empresa pública, puesto que estaban subvencionadas por el Estado, recibían otras ayudas, y las redes, las tarifas y las condiciones de explotación estaban reguladas y controladas por el Estado. Sobre los costes y beneficios que para el Estado reportó el ferrocarril en esta época, véase M. Artola (1978) y F. Comín (1988). Véase lo último sobre el tema ferroviario en A. Gómez Mendoza (1989).

⁴⁵ Véase Piernas Hurtado (1901), según quien el Estado era propietario del Canal Imperial de Aragón y copartícipe del de Isabel II, y percibía algunos ingresos, que no cubrían los gastos, por haber subvencionado a varias empresas concesionarias de canales, lo que le permitía participar de sus resultados.

⁴⁶ Véase J. A. Fernández Ordóñez (ed.) (1986, 146-165). Véase G. Pérez Sarrión (1984), para la historia del Canal Imperial de Aragón entre 1766 y 1808.

⁴⁷ Véase J. Fernández Ordóñez (ed.) (1986, 204-211) y P. Tedde (1988).

⁴⁸ Véase J. A. Fernández Ordóñez (ed.) (1986, 230-245).

baron construyendo con financiación del Estado) y con el Canal del Henares (que finalizó en propiedad de una Comunidad de Regantes con el apoyo del Gobierno)⁴⁹. Hubo, en fin, otros, como el Canal de Castilla, que surgieron como una empresa pública dependiente del Presupuesto, luego su explotación se cedió en concesión a una empresa privada y, finalmente, cuando concluyó el contrato, el canal revirtió de nuevo al Estado, que lo gestionó directamente.

Por lo que se refiere a su finalidad, unos canales se iniciaron con la idea de compatibilizar la navegación y el regadío (como ocurrió con el Canal Imperial de Aragón o el Canal de Guadarrama), aunque concediendo mayor importancia a la navegación. Algunos se construyeron para abastecer de agua a poblaciones urbanas, como el Canal de Isabel II, o exclusivamente para riegos, como los canales del Henares, de Tamarite⁵⁰ y Urgel. Y, en fin, ciertos canales se construyeron para desecar lagunas y servir al riego, como el de Albacete. La mayor parte de los canales españoles quedaron finalmente como obras de riego y abastecimiento de aguas.

Las vicisitudes del Canal de Castilla durante el siglo XIX reflejan la problemática de estas empresas. Fernando VII ordenó proseguir las obras del Canal de Castilla en 1815 y la Comisión de Caminos y Canales del Trienio liberal hizo ambiciosos planes para el mismo. En 1828, Fernando VII volvió a declarar la urgencia de concluir las obras del Canal, al tiempo que reconoció que la Hacienda pública no podía financiarlas. Por lo que creó una Comisión denominada Real Junta de los Canales de Castilla que lo administró hasta 1831, y planteó las condiciones para transferirlo a la iniciativa privada. En 1831 se otorgaba a una Compañía la concesión de la empresa del Canal de Castilla con unas cláusulas favorables, gracias a los empréstitos que los financieros favorecidos negociaron para la Hacienda Real. La principal obligación de la Compañía era concluir las obras del Canal en siete años; como principal contrapartida se le otorgaba la explotación exclusiva de todos los aprovechamientos del Canal⁵¹.

Hasta 1849 no se concluyeron las obras del Canal de Campos, por las dificultades técnicas, los apuros financieros del Estado y la Guerra Carlista, y se empezó a disfrutar la concesión de la explotación del Canal, que expiraría en 1919. Pronto, en 1860 se inicia, según J. Helguera, la decadencia del Canal de Castilla, como consecuencia de la competencia del ferrocarril. El Canal redujo sus tarifas en varias ocasiones, y aún así perdió mercancías frente al ferrocarril. La navegación se redujo aún más tras el convenio firmado en 1867 entre

⁴⁹ Véase J. A. Fernández Ordóñez (ed.) (1986, 244-271 y 272-283).

⁵⁰ Véase J. A. Fernández Ordóñez (1986, 284-301 y 302-315).

⁵¹ Véase J. Helguera *et al.* (1988).

Norte y la Compañía del Canal para syndicar el transporte de trigos y harinas entre Palencia y Frómista, que fue acompañado de un aumento de tarifas del transporte por el Canal, y de la transferencia de una cantidad de dinero fija de Norte ⁵².

3.2.2. Correos y Telégrafos

Con el surgimiento de la sociedad liberal, comenzó a considerarse a Correos como un servicio público que el Estado debía suministrar lo más barato posible, para facilitar las comunicaciones y el crecimiento económico. Con tal fin, se modificó la fijación de las tarifas postales, cuyo importe se abarató: la distancia recorrida por la correspondencia dejó de ser argumento del precio del servicio; desde entonces sólo el peso influyó sobre el franqueo. Desde mediados del siglo XIX se instauró un sistema de ayudas a la prensa, estableciendo tarifas especiales que permitieran vender más periódicos y publicaciones a distancia, para favorecer la formación y educación de los ciudadanos. Ese cambio de política con respecto a Correos y, fundamentalmente, el abaratamiento de los precios tuvo como consecuencia un notable incremento del volumen de correspondencia. A los pocos años de esas medidas, tomadas hacia 1849, la correspondencia transportada y distribuida por Correos se multiplicó entre tres y cuatro veces. El establecimiento del giro postal y los apartados de correos, en esas fechas centrales del siglo XIX, y la mayor rapidez, seguridad y regularidad de los envíos, tuvieron que favorecer la actividad económica de los comerciantes y banqueros. En ello influyó la mejora de los medios de transporte a mediados del siglo XIX, primero con las diligencias y, sobre todo, con la construcción de la red ferroviaria. El ferrocarril permitió, además, unificar la explotación conjunta de Correos y Telégrafos, y conseguir que la correspondencia postal y los telegramas normalizasen su servicio y abaratasen su coste, lo que posibilitó su generalización entre la población española.

No obstante, a pesar de sus manifestaciones, los liberales no renunciaron a seguir empleando el servicio de Correos como un expediente fiscal. Piernas Hurtado se quejaba de que cobrar un precio superior al coste del servicio de Correos equivalía a recaudar un impuesto sobre la correspondencia. Aunque la ideología financiera liberal proponía la desmonopolización y privatización del servicio de Correos dejándolo en manos de la iniciativa privada, lo cierto es que los

⁵² Esa operación también fue hecha por Norte con el Canal Imperial de Aragón, con el fin de aumentar sus tarifas ferroviarias, que eran bajas por la competencia de la navegación por el canal. Véase J. Helguera *et al.* (1986) y A. Gómez Mendoza (1983).

liberales españoles siempre lo mantuvieron como servicio del Estado, de la misma manera que conservaron algunos monopolios fiscales. Los liberales asumieron que era un servicio público que debía ser administrado por el Estado ⁵³.

Desde que se pasó a la gestión directa a mediados del siglo XVIII, el servicio fue más rentable para el Estado. La contabilidad del servicio de Correos era deficiente, pero se sabe que su arrendamiento arrojaba superávits permanentes; hacia 1718 dicho superávit rondaría los 2,5 millones de reales. Los resultados positivos aún fueron mayores en la primera mitad del siglo XIX, cercanos a los 7 u 8 millones de reales, con unos gastos próximos a los 40 millones de reales. Hacia 1899, los ingresos brutos de Correos ascendían a unos 21 millones de pesetas, mientras que los gastos alcanzaban los 15 millones ⁵⁴.

Las primeras líneas telegráficas se abrieron en 1855, y desde 1864 se autorizó el establecimiento de líneas privadas. El decreto de 1882 facultó al gobierno para otorgar, mediante concurso, el establecimiento y explotación de redes telefónicas a las compañías y particulares que lo solicitasen; el Estado se reservaba la facultad de organizar ese servicio directamente. Después de vacilaciones, en 1890 se estableció un sistema mixto de construcción de las redes telefónicas por el Estado, y concesión de su explotación a particulares mediante el abono de un canon fijo por kilómetro y conductor. Un decreto de 1900 sostenía con alguna limitación las concesiones privadas de las redes urbanas, pero disponía que las líneas interurbanas sólo podrían ser instaladas y gestionadas por el Estado ⁵⁵, dando un paso hacia la nacionalización del servicio.

4. El tímido resurgimiento de la empresa pública en el primer tercio del siglo XX

En el primer tercio del siglo XX se desarrollan moderadamente las empresas públicas, particularmente, durante la Dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República: es el caso de la banca oficial (Banco de Crédito Industrial, Banco de Crédito Local, Banco Exterior), de los Organismos Autónomos (Caja Ferroviaria, las Confederaciones Hidrográficas, los firmes especiales o el Instituto de Reforma Agra-

⁵³ Estas ideas sobre Correos han sido cedidas por C. Rodríguez (1982). Véase Piernas Hurtado (1901).

⁵⁴ Véase C. Rodríguez (1982) y Piernas Hurtado (1901).

⁵⁵ Estimaba Piernas Hurtado (1901, 321) que correos y telégrafos venían a proporcionar en términos netos unos 5 millones de renta al Estado. En 1924 se concedió el monopolio telefónico a la CTNE con capital americano, que se nacionalizó en 1944.

ria), o de las empresas municipales de servicios (tranvías, electrificación, aguas). Se trataba de suministrar servicios no cubiertos por la iniciativa privada, o deficientemente gestionados desde la organización administrativa ligada al Presupuesto. El avance tecnológico llevó en España a crear empresas públicas, o al menos sus embriones, como Iberia o Telefónica. La creación de monopolios fiscales originó también nuevas empresas públicas como CAMPSA⁵⁶. En esta etapa también se nacionalizaron empresas concesionarias de canales y de ferrocarriles. Así pues, el creciente intervencionismo del Estado español en la economía, desde principios del siglo XX, llevó a conceder un protagonismo a la empresa pública desconocido desde el siglo XVIII, y que no fue mayor porque muchos planes de reconstitución económica, como el de Alba de 1916, no se aprobaron, pues allí se proponía la creación de bancos públicos, como el Banco Agrícola Nacional, o de nuevos monopolios, como el del Alcohol, sobre el que insistiría Chaprieta durante la Segunda República.

Las industrias militares también avanzaron durante el primer tercio del siglo XX. El volumen adquirido por estas industrias desde finales del siglo XIX llevó a dictar Reglamentos de contabilidad y de régimen interior en 1871, 1906 y 1924. Durante la II República se aprobó la Ley de creación del Consorcio de Industrias Militares, en 1932, que fusionaría todas las industrias militares en ese organismo de tipo civil, del que formaría parte una sociedad anónima llamada Española de Intercambio Comercial, para vender en exclusiva el material bélico fabricado por el Consorcio. Vigón juzga desfavorablemente el intento, porque «conducía, de un lado, a la desmilitarización de las industrias, y apuntaba al propósito del desarme nacional, y de otro, abría amplios caminos a maniobras financieras y torpes manejos de política internacional». Lerroux decretó la disolución del Consorcio en 1935, pasando sus funciones a una Dirección General de Material e Industrias Militares del Ministerio de Guerra⁵⁷.

El Canal de Castilla marca el comienzo de la reversión al Estado de las concesiones decimonónicas. Debido a su crisis, desde la década de 1880 se buscó su reconversión hacia el regadío, que requería grandes inversiones para la construcción de pantanos para regular e incrementar el caudal. Esto, y el cercano término de la concesión del Canal de Castilla, llevó a que el Plan de obras hidráulicas de 1902 proyectase la construcción de cinco pantanos. En 1909 se creó una Jefatura del Canal de Castilla para proyectar esos embalses, y las Cortes autorizaron al Gobierno a efectuar las obras precisas para convertir el Canal en obra de regadío; pero en 1919 sólo existían los

⁵⁶ De la que se ocupa G. Tortella en un capítulo de este libro.

⁵⁷ Véase Vigón (1947, 540-543).

planes. En la Dictadura de Primo de Rivera se creó la Confederación Hidrográfica del Duero (1927) que impulsó la transformación; pero las obras fueron lentas, y la reconversión hacia el regadío no se hizo realidad hasta los años cuarenta. Cuando el Canal revirtió al Estado en 1919, se intentó reactivar la navegación: se rebajaron las tarifas, se modernizaron las instalaciones y se incrementó la flotilla de barcas, todo con el fin de competir con el ferrocarril. Esto puede ser un ejemplo de la utilización de la empresa pública para combatir un monopolio. En los años veinte la navegación por el Canal de Castilla conoció una notable recuperación, hasta alcanzar un máximo en 1930, quebrándose esa tendencia al año siguiente. Las pérdidas del Canal obligaron al Gobierno a suspender la navegación, para dedicarlo exclusivamente al riego desde 1959⁵⁸.

La empresa pública seguía teniendo mala prensa a principios del XIX. Por ejemplo, S. Alba opinaba que siendo reputadas las minas de Almadén como las mejores del mundo, su explotación no rendía al Estado «el beneficio que de ella debía esperarse». El ministro de Hacienda liberal decía que «acreditada, prescindiendo de toda teoría, la incapacidad industrial del Estado, hay que entregar las operaciones de producción de las minas de Almadén (...) a una entidad privada, que no sólo disminuya el coeficiente de gastos en un 15 por 100, como nosotros señalamos con relación a los cinco años últimos, sino que además realice allí la transformación de las minas, la modificación de las labores y la electrificación de los servicios, que es indispensable, porque no es posible, porque no es ni humano siquiera, trabajar en las minas como actualmente se está todavía trabajando en las de Almadén»⁵⁹. Ni siquiera las izquierdas de la II República defendían abiertamente la empresa pública. Prieto, el ministro de Hacienda y Obras Públicas socialista, no se mostró partidario decidido de la extensión de la empresa pública, cuando propuso a la Cámara que derogase el artículo 53 de la Ley de Ferrocarriles, que obligaba al Estado a hacerse cargo de las líneas abandonadas por las compañías por no poderlas explotar sin pérdida. Prieto no era, desde luego, partidario de utilizar el Estado para la nacionalización de pérdidas. Pero, además, sostenía que la empresa pública en los ferrocarriles era menos eficiente que la privada, porque mantenía un mayor número de obreros innecesarios⁶⁰.

No obstante, siendo Ministro de Obras Públicas, promulgó la Ley de 8 de septiembre de 1932, mediante la que autorizaba al Ministerio a construir directamente el pantano de Alarcón, en el río Júcar, para

⁵⁸ Véase J. Helguera *et al.* (1988).

⁵⁹ Véase S. Alba (1916).

⁶⁰ Véase I. Prieto (1932, 4548-4549).

que la compañía concesionaria (Hidroeléctrica Española) no perjudicase a los regantes, al dar preferencia al aprovechamiento hidroeléctrico. Aquí Prieto miraba a la empresa pública como garantizadora de los servicios públicos y los beneficios sociales derivados de los gastos presupuestarios, frente a los fines particulares de la compañía privada. Pero también, como socialista, aspiraba a la socialización de la economía española, aunque lenta y democráticamente; por eso no fue partidario de deshacer el monopolio de petróleos establecido en 1928 por J. Calvo Sotelo. Si acaso, Prieto proponía revisar el contrato del arrendamiento, tremendamente favorable a CAMPSA, y, según él, perjudicial para el Estado ⁶¹.

5. Conclusiones

A pesar de la dispar significación concedida a la empresa pública en esas tres fases históricas previas a la Guerra Civil, hay unos rasgos generales de su organización y su comportamiento histórico, que pueden sintetizarse en los siguientes puntos.

En primer lugar, la experiencia histórica española sobre los aspectos legales de la propiedad y/o control público de las empresas públicas ha sido de lo más diversa, hallándose: a) organismos encuadrados en un Ministerio y, por tanto, dependientes del Presupuesto y acogidos al procedimiento administrativo y Ley de Contabilidad Pública, que predominaron durante el siglo XIX; b) Organismos Autónomos con mayor capacidad de gestión, pero también dependientes del Presupuesto, más o menos abiertamente, que se fueron generalizando en el siglo XX; c) empresas de capital total público (estatal o municipal) y mixtas (capital público y privado) con vigencia durante el siglo XVIII y en el siglo XX, y d) empresas privadas con gestión o control público, a cambio de una concesión, subvención o arrendamiento para la explotación de alguna actividad, que se dieron en el siglo XIX y primer tercio del XX.

En segundo lugar, por lo que respecta a la cuenta de resultados, las empresas públicas en España antes de 1936, salvo en los monopolios fiscales y en las propiedades del Estado (cuya finalidad era, precisamente, proporcionar recursos para la Hacienda), han operado casi siempre con pérdidas, que derivaban de una gestión ineficiente porque su gerencia se encomendaba históricamente en España a personajes con cargos políticos, pero sin conocimientos económicos, y con reducida capacidad e inquietud empresarial. Además, se advierte históricamente una sumisión de los criterios económicos de la gestión

⁶¹ Véase F. Comín (1988); para Campsa véase G. Tortella *et al.* (1988).

empresarial a los objetivos políticos de los gobiernos. El problema ha sido grave porque ni siquiera los objetivos políticos de las empresas públicas estaban definidos. En los precursores del INI la eficiencia económica no preocupaba, porque las pérdidas de las empresas siempre eran enjugadas por el Presupuesto del Estado; es más, ni siquiera se buscaba minimizar las pérdidas, porque los gerentes no tenían incentivos para mejorar la gestión. De todas las maneras, no siempre que una empresa pública se privatizaba, o se cedía en arrendamiento, se gestionaba o explotaba mejor desde el punto de vista de la cuenta de resultados, ya que las empresas privadas no siempre evitaron las pérdidas.

Esto, además de la ineficiencia de su gestión, podía derivar de la política de precios practicada por la Administración: las empresas públicas facilitaban inputs (materias primas o servicios de transporte) baratos, inferiores a sus costes de producción, a otras industrias, como era el caso del cobre de Río Tinto o el mercurio de Almadén en el siglo XVIII, o las tarifas ferroviarias en el siglo XIX. El mal funcionamiento de las empresas públicas españolas históricas también pudo deberse a causas comunes que también explican la ineficacia de la empresa privada. En efecto, las pérdidas de las empresas públicas se achacan, muchas veces, a la escasez y carestía de mano de obra especializada (Río Tinto, Reales Fábricas), de inputs primarios e intermedios producidos en el interior (el fracaso de los arsenales en el XIX), y a la ausencia de inversión por escasez de fondos (minería) que impedía alcanzar la escala mínima eficiente y adquirir la tecnología necesaria, que había de ser importada. Recuérdese que estos argumentos se utilizan para explicar la ineficiencia y decadencia de algunas industrias privadas españolas de los siglos XVIII, XIX, y gran parte del siglo XX.

En tercer lugar, los objetivos buscados con las empresas públicas no estaban, la mayor parte de las veces, claramente especificados (salvo en los primeros momentos de las Reales Fábricas y en el liberalismo radical inicial del siglo XIX), y la política de creación de empresas públicas (o su privatización) no ha sido coherente siempre, ni siquiera dentro de un mismo reinado (Carlos III) o régimen político. Los liberales de mediados del siglo XIX que mantenían determinados monopolios fiscales y propiedades del Estado, y privatizaban otros). Esto revela el pragmatismo con que históricamente se ha utilizado este instrumento de la política industrial, que es la empresa pública. En este aspecto, es interesante la relación que se establecía entre la Hacienda Pública y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos (ferrocarriles, canales) o arrendatarias de propiedades o monopolios fiscales (minas, pólvora, Campsa). Los fraudes a la Hacienda y los incumplimientos de los acuerdos del contrato por los arrendata-

rios de la explotación de las minas (también monopolios fiscales y canales) del Estado eran más frecuentes y abusivos a medida que retrocedemos en el tiempo. De tal manera que, aunque en teoría la gestión privada pudiese ser más eficaz que la pública, en la práctica eso no ocurría siempre, y, desde luego, no garantizaba que fuese mayor la rentabilidad para la Hacienda, ni que el servicio público se suministrase mejor. Los fraudes eran de más calibre cuanto mayor era el descontrol de la Hacienda y el poder político de los arrendatarios o concesionarios. Los derechos de propiedad sobre el objeto del arrendamiento no quedaban claramente fijados, dando lugar a los más flagrantes expolios de las riquezas públicas, como en el caso de Remisa y Río Tinto. Los arrendatarios esquilmaban los yacimientos, desperdiciando los recursos naturales, o descuidaban la prestación de los servicios públicos, con tal de obtener ganancias rápidas. Otras veces desatendían los compromisos, que habían suscrito en el contrato, que supusiesen gastos y no ingresos evidentes e inmediatos para el arrendatario, como fue el caso de CAMPSA y su compromiso de introducirse en la exploración y el refinado del crudo.

Esta instrumentación de la empresa pública en favor de intereses particulares es denunciada porque la estatalización de empresas privadas y la privatización de las públicas se hacía en condiciones ruinosas para la Hacienda Pública. En los siglos XVIII y XIX, las empresas públicas se vendían a precio de saldo, y se adquirirían por encima de su valor de mercado, porque la privatización, el arriendo o la concesión de las empresas o servicios públicos obedecía, muchas veces, a compensaciones indirectas que el Estado hacía a los prestamistas del Tesoro. Esto sirve para las ventas, arrendamientos o concesiones de los canales, las Reales Fábricas, las redes ferroviarias, las minas públicas (Almandén, Río Tinto, Linares), los monopolios fiscales (Tabacalera, explosivos, CAMPSA), el Banco de España, o el Banco Hipotecario.

En cuarto lugar, las empresas públicas previas a 1940 no alcanzaron los objetivos de política económica para los que se crearon. Las Reales Fábricas del siglo XVIII no sustituyeron importaciones, salvo para los mercados públicos cautivos (como el ejército y los pedidos del Estado). Tampoco en el siglo XIX se suministraron servicios públicos eficientes y baratos. Los caminos y correos, por ejemplo, eran mejores que en el siglo XVIII, pero no todo lo buenos que la economía del siglo XIX exigía, según decía Piernas Hurtado, que en 1901 era todavía partidario de privatizar incluso Correos. No parece que la minería pública proporcionase el mejor rendimiento para la Hacienda, como se lamentaba Aribau. Tampoco se evitó la degradación del monte público, ocurrida desde los primeros brotes liberales del siglo XIX, ya que con la gestión pública de los montes se reorientó su

explotación hacia los aprovechamientos demandados por el mercado; pero en cualquier caso se logró frenar la desaparición del monte. El régimen de concesión a la empresa privada, empero, tampoco resultó totalmente operativo. Los servicios ferroviarios siempre dejaron que desear: desde su construcción en el siglo XIX fueron caros y lentos, y su ineficacia se puso más en evidencia a medida que se acercaba el vencimiento de la concesión, cuando las compañías no invertían para mantener siquiera el material rodante ni la red. En algunos casos, como los canales, la gestión pública fue mejor que la privada para alcanzar el objetivo de servicio público.

El quinto, y último, rasgo de la historia de la empresa pública en España, ha sido su dependencia financiera de las transferencias de la Hacienda Pública, lo que ha lastrado su funcionamiento y expansión, y ha contribuido a agravar su ineficacia, al no internalizar los costes financieros. Efectivamente, en las fases críticas del Tesoro público, que han sido muy frecuentes en España, se producía un recorte de las transferencias de la Hacienda, con lo que la actividad de las empresas públicas se resentía. La permanente escasez de fondos públicos, y la ausencia de una tradición de recurrir a los fondos ajenos mediante la emisión de pasivos, impedían que las empresas públicas acometiesen las inversiones imprescindibles para hacerlas rentables. Esto ocurría sobre todo en las Reales Fábricas, en las minas y en los canales. La parca dimensión de la infraestructura (carreteras, caminos, pantanos) creada por el Estado en el siglo XIX y primer tercio del XX, y los bajos niveles de educación y sanidad públicas, así como, en general, los insuficientes grados de provisión de los bienes públicos y preferentes, avalan esta idea de que las penurias de la Hacienda han sido básicas para explicar el deficiente funcionamiento de las empresas y de los servicios públicos en España.

BIBLIOGRAFIA

- ALBA, S. (1916), «Proyecto de Ley sobre arriendo de las operaciones de producción de azogue de las minas de Almadén», en *Programa económico y financiero*, Madrid, pp. 119-121.
- ALBIÑANA, C. (1972), «El concepto de empresa pública en las cuentas económicas de 1966», en *La empresa pública en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 11-28.
- ALBIÑANA, C. (1987), «El arrendamiento del monopolio de Tabaco en España: Notas históricas», *Hacienda Pública Española*, núms. 108-109, pp. 377-392.

- ALCALÁ-ZAMORA, J. (1974), *Historia de una empresa siderúrgica española: los altos hornos de Liérganes y La Cavada, 1622-1834*, Santander, Diputación Provincial.
- ARCENEGUI, I., y COSCULLUELA, L. (1970), «La empresa nacional Iberia, Líneas Aéreas de España», en E. Verdera (ed.) *La empresa pública*, vol. II, Zaragoza.
- ARIBAU, B. C. (1853-1854), «Cartas a Pedro Sampayo» (agradecemos a J. Fontana que nos haya facilitado estas cartas inéditas).
- ARTILLO, J. (1987), «El ciclo inicial de la minería linerense en la época contemporánea (1750-1860)», en Varios Autores (1987), pp. 15-38.
- ARTOLA, M. (1978), «La acción del Estado», en *Los ferrocarriles en España, 1844-1943*, Madrid, Banco de España.
- ARTOLA, M. (1982), *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza.
- ARTOLA, M. (1986), *La Hacienda del siglo XIX. Moderados y progresistas*. Madrid, Alianza.
- BENITO, L. de (1935), *Las compañías de ferrocarriles en quiebra. Una sangría agotadora del Estado español*, Madrid.
- BLANCKART, C. B. (1987), «Limits to privatización», *European Economic Review*, n.º 31, pp. 346-351.
- BONET CORREA, A. (ed.) (1982), *Historia de las artes aplicadas e industriales en España*, Madrid.
- CALLAHAN, W. J. (1972), «La política económica y las manufacturas del Estado en el siglo XVIII», *Revista de Trabajo*, n.º 38, pp. 5-17.
- CAPELLA, M. (1962), *La industria en Madrid*, Madrid.
- CAPELLA, M., y MATILLA, A. (1957), *Los Cinco Gremios Mayores de Madrid*, Madrid.
- CASARIEGO, J. E. (1974), *El marqués de Sargadelos, o los comienzos de la industrialización capitalista en España*, Oviedo.
- COLMEIRO, M. (1965), *Historia de la Economía Política en España*, Madrid (reeditado por Taurus).
- COMÍN, F. (1988), *Hacienda y Economía en la España Contemporánea, 1800-1936*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- DOBADO, R. (1989), «El trabajo en las minas de Almadén: 1760-1855», Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- ENCISO, L. M. (1963), *Los establecimientos industriales españoles en el siglo XVIII. La mantelería de la Coruña*, Madrid.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. (1980), «Coyuntura y Política Económica», en M. Tuñón de Lara (ed.), *Centralismo, Ilustración y Agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, Barcelona, Labor.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, E. (1987), «Las Reales Fábricas de cristal y acero de Utrillas (1796-1821)», *Hacienda Pública Española*, núms. 108-109, pp. 269-292.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, J. A. (ed.) (1986), *Catálogo de treinta canales españoles anteriores a 1900*, Madrid, CEHOPU.
- FLORES CABALLERO, M. (1983a), *La rehabilitación borbónica de las minas de Ríotinto, 1725-1810*, Huelva, Instituto de Estudios Onubenses.
- FLORES CABALLERO, M. (1983b), *Río Tinto: La fiebre minera del XIX*, Huelva, Instituto de Estudios Onubenses.

- FONTANA, J. (1977), *La revolución liberal. Política y Hacienda (1833-1845)* Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- FONTANA, J. (1987), «El alimento del Estado: Política y Hacienda en el «despotismo ilustrado», *Hacienda Pública Española*, núms. 108-109, pp. 157-168.
- FREUDENBERGER, H. (1966), «Three Mercantilistic Protofactories in the Eighteenth Century», *Business History Review*, n.º 40, pp. 167-189.
- FUENTES QUINTANA, E. (1968), *Hacienda Pública*, Madrid, Facultad de Ciencias Económicas.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1983), «La compañía del Canal de Castilla y el Ferrocarril de Isabel II: dos empresas de transporte en Castilla», en G. Anes, L. A. Rojo y P. Tedde (eds.) *Historia económica y pensamiento social*, Madrid, Alianza, pp. 371-398.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1985), «La industria de construcciones navales, 1850-1935», Memoria inédita del Banco de España.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1989), *Ferrocarril, industria y mercado en la modernización de España*, Madrid, Espasa Calpe.
- GONZÁLEZ ENCISO, A., y MERINO, J. P. (1979), «The Public Sector and Economic Growth in Eighteenth Century Spain», *The Journal of European Economic History*, VIII, n.º 3, pp. 553-592.
- GONZÁLEZ ENCISO, A. (1980), *Estado e Industria en el siglo XVIII: La Fábrica de Guadalajara*, Madrid.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y RAYMOND, J. L. (1989), «El papel de la empresa pública», *Papeles de Economía Española*, n.º 38, pp. 18-29.
- HELGUERA, J. (1980), «Asistencia social y enseñanza industrial en el siglo XVIII: el Hospicio y las Escuelas-fábricas de Alcaraz, 1774-1782», *Investigaciones Históricas*, n.º 2, pp. 73-106.
- HELGUERA, J. (1984), *La industria metalúrgica experimental en el siglo XVIII: Las Reales Fábricas de San Juan de Alcaraz, 1772-1800*, Valladolid.
- HELGUERA, J. (1986), «La difícil supervivencia de una manufactura estatal a finales del Antiguo Régimen: Las Reales Fábricas de San Juan de Alcaraz, 1814-1823», *Investigaciones Históricas*, n.º 6, pp. 75-153.
- HELGUERA, J. (1988), «La Real Fábrica de vidrios de San Ildefonso: Una aproximación a su historia económica» (en vías de publicación).
- HELGUERA, J. et al. (1988), *El Canal de Castilla*, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- HELGUERA, J. (1989), *Las Reales Fábricas en la España del siglo XVIII*, Valladolid, inédito.
- HECKSCHER, E. F. (1983), *La época mercantilista*, pp. 168-187.
- KLEIN, H. S., y BARBIER, J. A. (1985), «Las prioridades de un monarca ilustrado: el gasto público bajo el reinado de Carlos III», *Revista de Historia Económica*, n.º 3, pp. 473-495.
- LA FORCE, J. C. (1964), «Royale Textile Factories in Spain, 1700-1800», *The Journal of Economic History*, XXIV.
- LA FORCE, J. C. (1965), *The Development of the Spanish Textile Industry, 1750-1800*, Berkeley.
- LA FORCE, J. C. (1966), «La política económica de los reyes de España y el desarrollo industrial textil, 1750-1800», *Hispania*, n.º 102, pp. 268-293.

- MARTÍN, V. (1980), *Los Rothschild y las minas de Almadén*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- MARTIN GARCIA, G. (1983): *Nacimiento de una industria textil en Avila en el siglo XVIII: La Real Fábrica de Algodón (1787-1792)*, Avila.
- MARTÍN MATEO, R. (1971), «Panorámica histórica de la economía estatal española», *Revista de Administración Pública*, n.º 65.
- MATILLA, M. J. (1982), «Las compañías privilegiadas en la España del Antiguo Régimen», en M. Artola (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen*, vol. IV, *Las Instituciones*, Madrid, Alianza, pp. 269-401.
- MEDEL, B. (1972), «Notas históricas sobre la empresa pública en España», en *La empresa pública en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 31-83.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1967), *Cuentas de las Administraciones Públicas, Año 1965*, Madrid.
- MOLINA, A. (1987), «Dinamización de la actividad empresarial minera. La producción del mineral y la coyuntura de los precios», en Varios Autores (1987), pp. 63-80).
- MUÑOZ DUEÑAS, M.ª D. (1979), «Importancia del factor tecnológico en el crecimiento del distrito minero de Linares, 1850-1881», *Actas del I Congreso de Historia de Andalucía*, vol. I, Córdoba.
- NADAL, J. (1975), *El Fracaso de la Revolución Industrial en España*, Barcelona, Ariel.
- NADAL, J. (1981), «Andalucía, paraíso de los metales no ferrosos», en *Historia de Andalucía*, Barcelona, Planeta, t. VII.
- PEREGRÍN PUGA, F. (1970), «Las Fábricas de la Real Hacienda. Un prototipo de empresa pública en la España del siglo XVIII», en E. Verdera y Tuells (ed.), *La Empresa Pública*, Zaragoza, vol. II, pp. 1239-1288.
- PÉREZ SARRIÓN, G. (1984), *Agua, Agricultura y Sociedad en el siglo XVIII. El Canal Imperial de Aragón, 1766-1808*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico.
- PIERNAS HURTADO, J. (1901), *Tratado de Hacienda Pública y examen de la española*, 5.ª ed., Madrid.
- POSNER, M. V., y WOOLF, S. J. (1967), «The History of the Public Sector», cap. 2, de *Italian Public Enterprise*, London, G. Duckworth.
- PRIETO, I. (1932), «Discurso en defensa del Proyecto de Presupuesto del Ministerio de Obras Públicas», *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados*, Legislatura 1932, n.º 37, pp. 4546-4553.
- RODRÍGUEZ, C. (1982), «Correo español. Estructura y Funcionamiento: 1700-1855», Tesis doctoral, leída en la Universidad de Valladolid.
- SANZ, J. (1985), «La historia contemporánea de los montes públicos españoles, 1812-1930. Notas y reflexiones (I)», en R. Garrabou y J. Sanz (eds.), *Historia agraria de la España contemporánea. 2. Expansión y crisis (1850-1900)*, pp. 193-228.
- SANZ, J. (1986), «La historia contemporánea de los montes públicos españoles, 1812-1930. Notas y reflexiones (II)», en R. Garrabou, C. Barciela y J. I. Jiménez Blanco (eds.), *Historia agraria de la España contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, pp. 142-170.

- SOLÍS CAMBA, M. (1987), «Aspectos jurídicos, legislación e instituciones mineras», en Varios Autores (1987), pp. 39-62).
- TEDDE, P. (1988), *El Banco de San Carlos*, Madrid, Alianza-Banco de España.
- TEJERIZO, J. M. (1975), *Los monopolios fiscales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- TORTELLA, G. (1987), «La implantación del monopolio de explosivos en España», *Hacienda Pública Española*, núms. 108-109, pp. 393-410.
- TORTELLA, G. (1981), «La economía española, 1830-1900», en M. Tuñón de Lara (ed.), *Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Barcelona, Labor, pp. 11-167.
- TORTELLA, G. et al. (1988), *Una historia de CAMPSA (1928-1947)*, Madrid, inédito.
- VARIOS AUTORES (1987), *La minería de Linares (1860-1923)*, Ayuntamiento de Linares.
- VELARDE, J. (1964), «Aspectos de la evolución de las empresas públicas en España», *Información Comercial Española*, n.º, 367, pp. 161-167.
- VIGÓN, J. (1947), *Historia de la Artillería Española*, vol. II, Madrid, pp. 493-543.

Capítulo 3

LA INDUSTRIALIZACION ESPAÑOLA EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX: UNA VISION ALTERNATIVA

PEDRO FRAILE *

1. Introducción

Este capítulo traza una panorámica general de la industrialización española durante el período de la historia contemporánea en la que comienza la intervención estatal directa en la industria. Se intenta desarrollar aquí un marco histórico en el que poder encuadrar los otros trabajos de este volumen, y que sirva al mismo tiempo de referencia para las hipótesis y teorías que en el mismo se exponen.

En el orden temático, el capítulo contempla primero el desarrollo de la industria española antes del «milagro» industrial de los años sesenta y se pone de manifiesto lo limitado de ese crecimiento en comparación con otros países europeos de características similares. A continuación se debate la explicación más generalmente aceptada del atraso industrial español, es decir, la estrechez del mercado nacional, y se intenta medir la aportación de esta variable a la desviación española respecto a la norma europea. Finalmente, se sugiere una hipótesis alternativa que, basada en la estructura del mercado y la actuación de la oferta, podría conducir a una mejor explicación del desfase industrial de España con respecto a sus vecinos.

2. La industrialización antes del despegue

Como en la mayor parte del crecimiento económico moderno, el aumento del producto por persona en España vino acompañado de la

* Universidad Complutense.

expansión industrial. La incidencia directa o indirecta de las ideas rostowianas y su énfasis sobre el papel propulsor de los sectores líderes industriales en el crecimiento ha llevado a que muchos historiadores económicos enfoquen su análisis sobre la dinámica del crecimiento económico, la industrialización, y la interacción entre ambos. El protagonismo de la industria en la Historia económica de España ha dejado establecidos dos hechos claros. Primero ha llevado a acentuar el carácter de fracaso en la experiencia económica española con respecto a los países centrales de Europa. Segundo, ha puesto de manifiesto que un crecimiento industrial sostenido y vigoroso que se trasmite a un frente amplio de actividades y regiones basado en tecnología moderna sólo se produce en España tras la recuperación de la Guerra Civil.

El avance en el estudio de la lenta industrialización española ha tenido la gran ventaja de aportar una nueva perspectiva histórica: «El caso español es menos el de un *late joiner* que el de un intento, abortado en parte, de figurar entre los *first comers*»¹. Pero el énfasis sobre el retraso español ha tenido el efecto indirecto de que fuera del campo de la Historia económica la industrialización es un fenómeno considerado como de iniciación estrictamente reciente, y así se tiende a considerar a la España anterior a los años sesenta como una sociedad totalmente agraria en la que lo industrial alcanzaba solamente una presencia marginal.

Esta interpretación oculta la realidad de un crecimiento industrial que, aunque tímido, modificó poco a poco y de manera ininterrumpida la economía española desde fechas muy tempranas. Albert Carreras afirma que «ya no se sostiene la afirmación del arranque de la industrialización a principios del siglo»² y sus cálculos han identificado el período desde 1831 ó 1842 hasta 1861 como un momento crítico de arranque industrial con tasas muy intensas de crecimiento de alrededor de 5 por 100 anual³. Leandro Prados, por su parte, encuentra que la producción industrial española se quintuplica entre 1800 y 1910⁴ y es bien conocida por otra parte la aceleración que se produce desde la Primera Guerra Mundial a los años de la Gran Depresión.

En vísperas de la Guerra Civil, la industria determina una buena parte del resto del sistema económico. La agricultura ocupa menos de la mitad de la mano de obra activa y el cincuenta por ciento de la población es urbana⁵. El período de entreguerra hace crecer la

población rural a un 0,3 por 100 anual, mientras que la urbana lo hace al 2,0 por 100. Madrid y Barcelona, por ejemplo, muestran unas tasas anuales de crecimiento poblacional del 1,8 y 2,1 por 100 respectivamente⁶. A pesar del peso decisivo del sector agrario, el conflicto bélico del año 1936 en España se plantea con los caracteres de una sociedad que ha atravesado ya una etapa decisiva de modernización y crecimiento industrial.

Sin embargo, el bajo nivel relativo de la industrialización española seguía siendo en la década de 1930 su nota diferenciadora más acusada. Los ratios industrialización europea/industrialización española por habitante de 1910, por ejemplo 3,5 en el caso de Gran Bretaña, 1,6 en el de Suecia y 1,2 en el italiano⁷, se habían mantenido e incluso agrandado para la década de los treinta. La Sociedad de Naciones calculaba que la producción industrial por persona era en España 40 dólares, en Hungría 50, en Italia 80, en Austria 90, en Checoslovaquia 110, en Suecia 160 y en Gran Bretaña 190⁸. De acuerdo a estas estimaciones, la posición relativa de España en Europa habría empeorado durante el primer tercio de siglo no sólo con respecto a los países industriales «viejos» sino también a los *late comers* de la periferia.

3. Las razones del atraso: el contrafactual tradicional sobre la agricultura

Una de las argumentaciones más frecuentes entre los historiadores económicos para explicar el atraso industrial ha sido la insuficiencia de la demanda. Aunque la idea es antigua, R. M. Hartwell atribuye su formulación moderna a J. A. Hobson en su *Evolution of Modern Capitalism* (1894) y a E. W. Gilboy en «Demand as a Factor in the Industrial Revolution», *Facts and Factors in Economic History* (1934)⁹. Los tres factores de la demanda más citados suelen ser el crecimiento agrícola, la demanda exterior y el crecimiento demográfico¹⁰. Pero de ellas, ha sido la primera la que más atención ha recibido en la Historia Económica española. J. Maluquer comenta sobre el papel de la demanda en el retraso industrial español que «En este punto la historiografía económica española se muestra casi unáni-

⁶ *Ibid*, cuadro 5, p. 30 y cuadro 5, p. 34.

⁷ Prados (1988), p. 169.

⁸ League of Nations (1945).

⁹ Hartwell (1971), pp. 113-139.

¹⁰ Cole (1973), pp. 327-348.

¹ Nadal (1973), p. 226.

² Carreras (1987), p. 285.

³ *Ibid*, p. 285.

⁴ Prados (1988), pp. 139-168.

⁵ Kirk (1946), cuadro 13, p. 200.

me»¹¹. Además, el atraso agrario español con respecto al resto de Europa no es un tema nuevo en la historia económica. El desfase ya centenario en el producto por hectárea con respecto al norte y centro de Europa ha sido bien establecido, y no es sorprendente que esa larga herencia del campo español pese aún en los niveles de producción por hectárea de este siglo reflejados en el cuadro 1. En vísperas de la Guerra Civil la productividad de la tierra en España era casi la mitad que la de los países del norte y centro y aún por debajo de la media balcánica y oriental. Solamente la Unión Soviética, Grecia, Rumanía, Turquía y Portugal ofrecían un rendimiento por superficie cultivada menor que el español. Esto, sin embargo, no debería inducir a pensar en una agricultura española estática. Como ha demostrado Jesús Sanz, la productividad por hectárea en España, a pesar de estar a niveles muy bajos en términos comparativos, creció más del 40 por 100 durante los cincuenta años anteriores a la Depresión gracias sobre todo a un rápido incremento en el uso de fertilizantes y maquinaria agrícola¹².

Sin embargo, las cifras comparadas de rendimiento por hectárea parecen apoyar la interpretación tradicional del sector agrícola como obstáculo a la industrialización. La estrechez del mercado español vendría determinada por los bajos rendimientos de la agricultura y el papel predominante de ésta en la economía. La estrechez del mercado, a su vez, habría impedido la reducción de costes industriales a través de la consecución de economías de escala y la movilización eficiente de recursos humanos y financieros. La falta de economías de escala se traduciría en altos precios y un bajo nivel de demanda que cerraría casi un ciclo de causación circular con tendencia a perpetuarse en ausencia de un cambio en la productividad agraria¹³.

¹¹ Maluquer (1987), p. 100, n. 9.

¹² Jesús Sanz (1987), pp. 237-258.

¹³ Formalmente, la ruptura del «círculo» por el incremento de la productividad agraria implica ciertas suposiciones dignas de considerar. En primer lugar, tiene que haber competencia perfecta en el sector agrario para que las ganancias en productividad surtan el efecto deseado de transferir ingreso disponible a la demanda de bienes industriales por la disminución de precios agrícolas. En segundo lugar, para que la caída de precios agrarios induzca un incremento en la demanda de manufacturas hay que suponer una elasticidad de oferta de éstas lo suficientemente grande. Y finalmente, dada la condición de competencia perfecta en el mercado agrario, la forma más probable de incremento de rentas agrarias han de ser restricciones en la oferta, tales como males cosechas. Pero si la elasticidad-precio de la demanda agrícola es menor que la unidad, una serie de malas cosechas con precios agrícolas altos incrementará los ingresos agrarios y la demanda de manufacturas por parte de los agricultores solamente si la elasticidad-renta de éstos es negativa para todos los productos agrarios, es decir, si un aumento de la renta agraria disponible no incrementa la demanda de productos primarios por parte de los agricultores.

Si en efecto la agricultura española fue el principal obstáculo a la industrialización, nos encontramos ante una hipótesis contrafactual merecedora de plantearse en términos explícitos. Lo que la interpretación tradicional realmente sugiere es que si la productividad agraria hubiese sido mayor de lo que en realidad fue, la industrialización española hubiese alcanzado una cota más alta de la que en realidad alcanzó. Por tanto, lo que requiere la comprobación de este contrafactual es la contrastación empírica de la hipótesis que se plantea, es decir, que el crecimiento del producto industrial por persona dependía sobre todo de la productividad agraria.

Sin embargo, la productividad agraria no puede medirse por el producto por hectárea. Si las economías de escala industriales no se

CUADRO 1

PRODUCTIVIDAD POR HECTAREA EN EUROPA EN
1930-1935.
INDICE PONDERADO DE SIETE COSECHAS BASICAS.
MEDIA EUROPEA = 100

<i>Norte</i>		<i>Balcánes y oriental</i>	
Dinamarca	177,8	Estonia	81,4
Finlandia	103,6	Latvia	84,9
Noruega	133,1	Lituania	82,6
Suecia	132,8	Polonia	82,9
Irlanda	160,2	Albania	95,9
Gran Bretaña	143,2	Bulgaria	84,6
Promedio	141,7	Grecia	60,5
		Hungría	96,2
		Rumanía	67,4
		Turquía	63,5
		Yugoslavia	88,9
		Promedio	80,9
<i>Central</i>			
Austria	109,6		
Bélgica	176,9	URSS	59,1
Checoslovaquia	116,7		
Francia	105,0	<i>Sur</i>	
Alemania	133,9	Italia	107,5
Holanda	168,5	Portugal	62,7
Luxemburgo	109,0	España	77,0
Suiza	148,4	Promedio	82,4
Promedio	133,5		

Fuente: *The Economic Demography of Eastern and Southern Europe*. Series of League of Nations. II Economic and Financial, 1945, II. A.9., Cuadro 19, p. 193. Índice ponderado de la producción física de trigo, centeno, cebada, avena, maíz, patatas y remolacha.

lograban por causa de una capacidad de compra relativamente baja, la estrechez del mercado debería de medirse por el producto agrario por persona. Como muestran los casos australiano y norteamericano, la función de producción agraria puede generar niveles altos de producto e ingreso por persona con una utilización extensiva del factor tierra de productividad media relativamente baja, o bien, generar ingresos muy bajos por persona con productividad por área muy alta, cual sería el caso de algunos asiáticos ¹⁴.

En el caso español las productividades agrarias por hectárea y por persona han seguido dos pautas distintas. Como muestra el cuadro 2, la distancia entre la productividad agrícola española y europea es mucho menos para el factor trabajo que para el factor tierra. De hecho, la productividad por hombre ocupado en la agricultura era más baja que en la Europa central y norte, pero más alta que las medias del sur, Balcanes y zona oriental. La explicación de esta disparidad reside en la relativa menor abundancia del factor trabajo en las zonas agrícolas españolas. Con 34 personas por kilómetro cuadrado de tierra cultivable, España se situaba en 1930 por debajo de Italia y Portugal, con 53,4 y 49,5 respectivamente. Las densidades de población agrícola por kilómetro cuadrado de tierra cultivable en el norte de Europa eran 63,0, en la Europa central 67,6 y en los Balcanes y Europa oriental 84,3 ¹⁵.

Por tanto, desde un punto de vista comparado la función de producción agrícola española era poco intensiva en mano de obra y permitía que el producto por persona no fuese tan bajo como podría esperarse de una economía periférica atrasada en muchos aspectos con respecto a la media europea. Solamente las regiones galaico-asturiana, vasco-navarra y las Canarias tenían densidades de población agraria similares al resto europeo. El gráfico 1 muestra la alta correlación entre producto agrario por persona y mano de obra «excedente» en el sector agrario. Se han tomado los índices de producto por persona en términos de producción física de la Sociedad de Naciones. Para los dos cálculos de la mano de obra «excedente» se ha restado de la mano de obra agrícola real aquella que sería necesaria para obtener el producto total real si en cada país hubiese prevalecido la productividad media de toda Europa (parte superior de la figura) y de solamente de la Europa periférica (parte inferior). Los resultados obtenidos muestran para España un porcentaje de trabajadores agrarios «excedentes» del 11,9 por 100 si se supone la productividad europea media, y un déficit del 80 por 100 si se supone la productividad periférica. En cualquier caso, para que España hubiese tenido

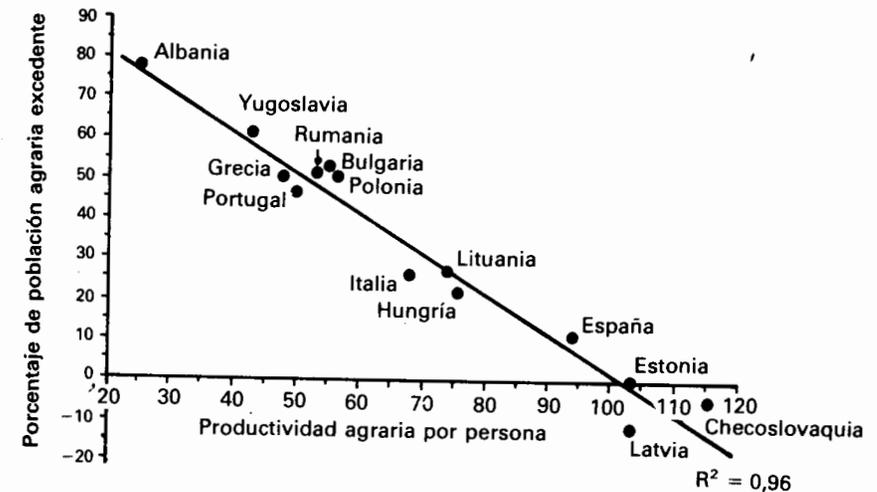
¹⁴ Gillis, *et al.* (1983), pp. 491-492.

¹⁵ League of Nations (1945), cuadro 1, pp. 197-204.

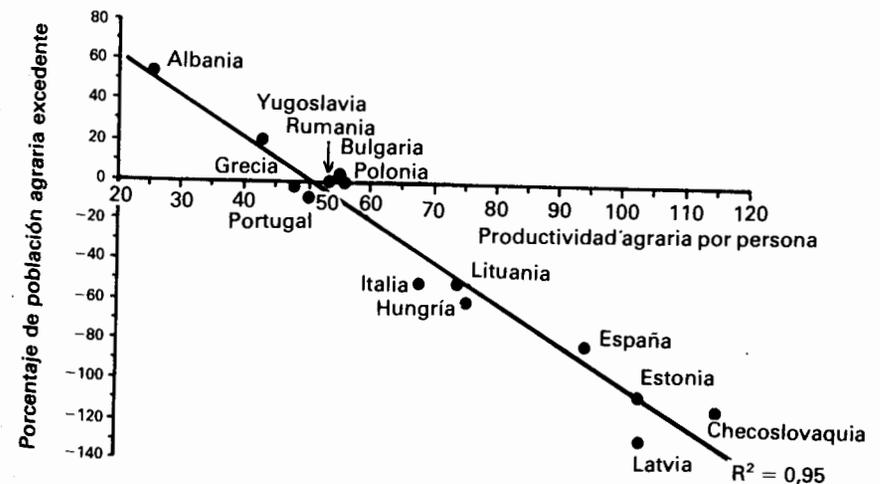
GRÁFICO 1

PRODUCTIVIDAD Y POBLACION EXCEDENTE SUPONIENDO NIVELES EUROPEOS MEDIOS Y PERIFERICOS EN EL PRODUCTO AGRARIO POR PERSONA, 1930

a) Promedio europeo de productividad



b) Promedio de productividad de la Europa periférica



Fuente: *The Economic Demography of Eastern and Southern Europe*. Series of League of Nations Publications. II. Economic and Financial, 1945. II. A.9., cuadro 6, pp. 63-64 y cuadro 18, pp. 181-192.

una población agraria «sobrante» similar a la italiana, la productividad tendría que haber sido el 21 por 100 más alta de lo que en realidad fue.

Como en cualquier otro caso de medición comparada, la precisión de las estimaciones mencionadas no puede ser tomada como absoluta. La misma Sociedad de Naciones recomienda cautela sobre los datos agrarios de ciertos países —entre ellos España— en los que el producto pueda tener una cierta sobre-estimación y en los que, por tanto, la productividad por persona sea en realidad algo inferior. Sin embargo, aun suponiendo que las estimaciones de la Sociedad de Naciones contengan un sesgo alcista *solamente* en los datos españoles, el contraste con otros cálculos alternativos de productividad comparada arroja resultados muy similares. Usando los nuevos cálculos de productividad del Grupo de Estudios de Historia Rural (GEHR),¹⁶ L. Prados llega a la conclusión de que en 1930 el producto británico por trabajador varón, medido en dólares de 1970 (PPA), era entre 2,5 y 2,2 veces el español y que el equivalente de Francia era entre 1,8 y 1,5 el de España. La Sociedad de Naciones, cuyos datos aparecen en el cuadro 2, calcula esos ratios como 2,6 y 1,7 respectivamente. Los cálculos de Prados incrementan la productividad de Italia y acortan las distancias entre la productividad de este país y las de Inglaterra y Francia, haciendo que las productividades españolas e italianas aparezcan casi a idéntico nivel¹⁷. Por su parte, los trabajos de Hayami y Ruttan sugieren que la dotación de factores con relativa escasez de mano de obra en el sector cerealista español se mantenía aún treinta años más tarde. Para la década de los sesenta, la productividad española por hectárea era alrededor de un tercio de la italiana, pero el producto por persona era sólo ligeramente inferior¹⁸.

Esta proximidad entre los niveles italiano y español de producto por persona ofrece un límite mínimo desde el cual establecer la relación causal entre productividad agraria y producto industrial por persona. Dicha relación aparece estimada en el cuadro 3. En ella se trata de identificar una norma europea de industrialización basada en la productividad agraria. Se han usado primero los datos de la Sociedad de Naciones y después se ha aceptado el cálculo de L. Prados sobre la productividad agraria española. Al reducir tan sólo el dato español se establece un sesgo a la estimación que hace que sus resultados se puedan tomar como un límite mínimo.

En el cuadro 4 se usan las anteriores estimaciones para construir índices alternativos de industrialización por persona en España basados en la hipótesis tradicional del papel limitador de la productividad

¹⁶ Grupo Estudios de Historia Rural —GEHR— pp. 185-252.

¹⁷ Prados (1988), pp. 233-234, n. 15 y cuadro 6-5.

¹⁸ Hayami y Ruttan (1971).

CUADRO 2

PRODUCTIVIDAD POR HOMBRE OCUPADO EN EL
SECTOR AGRARIO EN EUROPA EN 1930-1935.
MEDIA EUROPEA = 100

Norte		Balcanes y oriental	
Dinamarca	323	Estonia	103
Finlandia	70	Latvia	103
Noruega	111	Lituania	74
Suecia	134	Polonia	56
Irlanda	89	Albania	25
Gran Bretaña	248	Bulgaria	55
Promedio	162,5	Grecia	48
		Hungría	75
		Rumanía	53
		Turquía	39
		Yugoslavia	43
		Promedio	61,2
Central			
Austria	128	URSS	41
Bélgica	181		
Checoslovaquia	115	Sur	
Francia	160	Italia	68
Alemania	191	Portugal	53
Holanda	237	España	94
Luxemburgo	103	Promedio	71,6
Suiza	167		
Promedio	160,2		

Fuente: *The Economic Demography of Eastern and Southern Europe*. Series of League of Nations. II Economic and Financial, 1945, II. A.9., Cuadro 18, pp. 182-192.

CUADRO 3

ESTIMACION DE $\text{Ind/pop} = a + b \text{ Agr/pop}$
INDUSTRIALIZACION POR PERSONA COMO FUNCION
-DEL PRODUCTO AGRARIO POR PERSONA

	b	SE	t	R ²	DW
Sociedad de Naciones	0,80	0,19	4,13	0,58	2,28
Datos corregidos	0,80	0,19	4,18	0,59	2,29

Fuente: Leandro Prados de la Escosura, *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1720-1930)*. Madrid: Alianza Universidad, 1988, pp. 233, n. 15; *The Economic Demography of Eastern and Southern Europe*. Series of League of Nations. II Economic and Financial, 1945, II. A.9., pp. 35, 125 y 227. Los países incluidos son Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Italia, Polonia, Rumanía y Suecia.

CUADRO 4

PRODUCTIVIDAD AGRARIA Y PRODUCTO INDUSTRIAL POR PERSONA EN ESPAÑA, 1900-1930

1. Índice real de producción industrial por persona
2. Índice industrial de acuerdo a la pauta europea de productividad agraria

Panel A: Datos de la Sociedad de Naciones

	1900	1910	1920	1930
1. Índice real	61,3	66,0	70,1	100,0
2. Crecimiento industrial de acuerdo al modelo general europeo	140,6	151,4	160,8	229,5

Panel B: Datos sobre España corregidos a la baja

	1900	1910	1920	1930
1. Índice real	61,3	66,0	70,1	100,0
2. Crecimiento industrial de acuerdo al modelo general europeo	131,5	141,6	150,4	214,6

Fuente: Albert Carreras, «La industria: atraso y modernización» en J. Nadal, A. Carreras y C. Sudriá (eds.), *La economía española en el siglo xx. Una perspectiva histórica*, Barcelona: Ariel, 1987, cuadro 111, p. 285; Leandro Prados de la Escosura, *De imperio a nación. Crecimiento y atraso en España (1780-1930)*, Madrid: Alianza Universidad, 1988, p. 233, n. 15; *The Economic Demography of Eastern and Southern Europe*, Series of League of Nations. II Economic and Financial, 1945, II A.9., pp. 35, 125 y 227.

agraria. Como puede verse, si la productividad agraria hubiese sido realmente la única variable crucial, el nivel de industrialización por persona no alcanzó las cotas que le habrían correspondido. Con una productividad agraria como la española, la industria debería de haber crecido más de dos veces más para adecuarse a la norma europea¹⁹ incluso si se acepta el sesgo a la baja de los datos españoles. Refiriéndose a este período, Jesús Sanz llega a la misma conclusión:

¹⁹ El escaso tamaño de la muestra del producto industrial por persona en los países periféricos de Europa hace que la identificación de una «norma periférica» sea de poca significación. Sin embargo, los resultados apuntan en la misma dirección, y de acuerdo a ellos el nivel de industrialización español por persona en 1930 debería haber sido el 60 por 100 más alto de lo que fue para adaptarse a la pauta de los países periféricos de la muestra: España, Portugal, Italia, Grecia, Hungría, Austria, Polonia, Rumania y Checoslovaquia.

La agricultura no fue un lastre, un sector retardatario y perezoso, que con su comportamiento paralizó el esfuerzo del resto de la economía nacional... tuvo lugar una notable transformación técnica de nuestra agricultura que permitió poner más tierras en cultivo, explotarlas más intensamente, e incrementar y diversificar la producción para satisfacer la demanda interior y exterior. Con ello, la función de producción se alteró; el factor capital cobró un mayor peso relativo en el conjunto, y el sector agrario se convirtió en un mercado cada vez más prometedor para la industria²⁰.

4. Una hipótesis alternativa: la estructura de la oferta y la búsqueda de rentas

Sin pretender encontrar la explicación última a la lenta industrialización española y aun teniendo en cuenta el riesgo de error implícito en toda estimación cuantitativa, se puede afirmar que los resultados anteriores ponen en seria duda la hipótesis de la agricultura como causa única del atraso. Si se quiere insistir sobre el papel de la agricultura en el desarrollo español quizá fuese más fructífero explorar la conexión entre productividad agraria, el excedente de mano de obra transferible y los costes unitarios del trabajo en el sector industrial. Pero el campo no parece ser el causante del atraso español por un problema de demanda insuficiente. Como afirma Joel Mokyr para el caso inglés:

Se podría argüir que las causas últimas del crecimiento fueron cambios en el lado de la oferta, aun cuando desde el punto de vista de una economía concreta los cambios fuesen percibidos como desplazamiento de la curva de demanda... Parece, por tanto, que los cambios reductores de costes e intensificadores del uso de factores ocupan el centro de la escena: la oferta prevalece. El cambio tecnológico, la acumulación de capital, las mejoras en la organización y las actitudes hicieron posible una producción mejor y más barata de comida, vestido, cazuelas y juguetes²¹.

El resto de este trabajo intenta esbozar una hipótesis puramente tentativa y en términos teóricos sobre la estructura de la oferta industrial. Se trata aquí simplemente de añadir al cuadro teórico con el que hasta ahora se ha venido explicando la industrialización española una

²⁰ Sanz (1987), pp. 254-255. Para períodos posteriores a la Guerra Civil, Carlos Barciela ha estudiado el papel de la agricultura en el desarrollo español con resultados similares. Véase Barciela (1987), pp. 258-279.

²¹ Mokyr (1985), pp. 100-101.

herramienta de análisis que, junto con la demanda, podría completar una visión más realista del proceso.

Los indicios de monopolización en la estructura industrial española han sido casi siempre, y podría decirse que siguen siendo, muy evidentes. El cuadro 5 muestra los valores de los coeficientes de concentración de capital desembolsado de las cuatro y seis empresas mayores en algunos sectores en 1920.

CUADRO 5

COEFICIENTES DE CONCENTRACION DE CAPITAL
DESEMBOLSADO DE LAS CUATRO Y SEIS EMPRESAS
MAYORES EN ALGUNOS SECTORES ESPAÑOLES, 1920

	4 empresas %	6 empresas %
Siderurgia.....	96	98
Minas.....	68	85
Banca.....	44	55
Electricidad.....	65	74

Fuente: Elaborado a partir de José G. Ceballos Teresi. *La realidad económica y financiera de España en los treinta años del presente siglo*. Madrid: El Financiero, 1931, pp. 318-325.

El cuadro es, por supuesto, incompleto (nótese, por ejemplo, la ausencia del importante sector textil) y se refiere a un solo año. Además, la concentración de activos o de cuotas de mercado se daba en casi todo el mundo y por muy acusada que sea, es sólo un indicio y no una prueba de prácticas monopolísticas. Nada impide una competencia entre monopolistas que acerque los precios a los costes marginales en beneficio de los consumidores. Sin embargo, cualquier economista con cierta experiencia mantendría una duda razonable a este respecto, y en efecto, la práctica de cuestionar las intenciones de los monopolistas viene de muy lejos:

Cualquier empresario de una gran fábrica se alarma tan pronto como ve establecerse una manufactura de la misma índole a veinte millas de distancia... Juntos en las ciudades y acostumbrados a aquel espíritu gremial del monopolio exclusivo que entre ellos prevalece, procuran conseguir contra todos sus compatriotas los mismos privilegios exclusivos que obtuvieron contra los demás habitantes del pueblo en que residen ²².

²² Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981, Libro IV, Cap. II, p. 407.

La sospecha sobre prácticas restrictivas es más fuerte aún en lo referente al comercio internacional. Es conocido el largo debate sobre el grado de protección arancelaria de la industria española. Pero independientemente del mérito de los argumentos, lo cierto es que a lo largo del medio siglo anterior a la Gran Depresión la economía industrial española quedó prácticamente aislada del mercado internacional de manufacturas en un momento en que éste se expandía casi sin interrupción y daba entrada a nuevos *late comers*.

Los costes para la economía española de los monopolios y aranceles son aún poco conocidos. Sólo el reciente trabajo de Sebastián Coll ofrece una estimación fiable en tal sentido. De acuerdo a sus cálculos, la protección de la minería carbonera —un sector relativamente pequeño dentro del total de la economía nacional— costaba alrededor de un 1 por 100 del producto nacional bruto español en los años veinte, es decir, el equivalente a todo el margen de crecimiento de la economía en aquel período. Usando los datos mismos del Coll, una simple estimación proporcional del coste de la protección con respecto al producto final del sector pone de manifiesto que la operación protectora costó mucho más que todo el propio valor añadido minero ²³.

En cualquier caso, la argumentación económica en contra de las actividades restrictivas, y las consiguientes estimaciones del coste de la restricción se han orientado casi siempre a señalar el coste que para la sociedad representa la pérdida de excedente consumible representado por las áreas rayadas bajo las curvas de demanda del gráfico 2. En el caso de los aranceles, la pérdida de excedente para el consumidor viene determinada por la elevación hasta $P_{int} + T$ de los niveles de precios internacionales PP_{int} a causa de la protección arancelaria T . En el monopolio, la pérdida social de excedente consumible viene determinada por el exceso del precio monopolístico PP_m sobre el precio de competencia P_c al no coincidir aquél con los costes marginales CM .

En ambos casos, el análisis se ha centrado casi siempre en los triángulos rayados, es decir, en el desperdicio de recursos sustraídos al consumidor, pero de los que nadie se apropia. Las áreas a la izquierda de los triángulos se consideran simples transferencias de un grupo social a otro que no disminuyen el bienestar total de la sociedad. En el caso de los aranceles, se trata de transferencias de los

²³ Coll Martín y Sudrià i Triay (1987). Mientras que el valor añadido por el sector durante la segunda parte de los años veinte era entre 230 y 260 millones de pesetas, el 1 por 100 de la renta nacional (coste de protección estimado por Coll) era entre 315 y 360 millones de pesetas, es decir, entre un 120 y un 130 por 100 del valor añadido minero. Ver especialmente cuadro VI.10, pp. 425-427 y 454.

consumidores al gobierno y a los productores domésticos, y en el caso de los monopolios de los consumidores a los monopolistas.

Sin embargo, la neutralidad de estas transferencias no es tan evidente como podría pensarse. Para destacar sus efectos, Gordon Tullock argüía en un artículo ya clásico que el robo supone también una simple transferencia de ingresos de un grupo social a otro, y que, sin embargo, su existencia supone un enorme coste por la cantidad de recursos que se emplean no sólo en su puesta en práctica, sino también en su prevención²⁴. Los grupos de presión industriales invertirán recursos en la actividad competitiva de la búsqueda de aranceles y monopolios mientras el beneficio marginal sea superior al esperado por la competencia en el mercado. Pero también en la búsqueda de rentas por parte de los productores existe una desviación de recursos productivos, sobre todo empresariales, que se emplean en la actividad competitiva de los *lobbies* y en el mantenimiento de las rentas. En una de las pocas estimaciones cuantitativas realizadas, Anne O. Krueger calculaba que en los años sesenta el coste de la búsqueda de rentas era un 7,3 por 100 de la renta nacional de la India y un 15 % de la de Turquía²⁵.

Sin embargo, en el análisis del crecimiento industrial el aspecto más relevante de búsqueda de rentas es lo que Jagdish Bhagwati llama «directly-unproductive profit-seeking (DUP) activities». Las actividades DUP se definen como «actividades que consumen recursos reales en la generación de beneficios (es decir, ingreso) sin la producción directa o indirecta de un bien. Resultan, por tanto, en una disminución de la disponibilidad de un grupo específico de bienes»²⁶. El efecto de las actividades DUP queda reflejado en los gráficos 3 y 4. En el análisis tradicional del monopolio (parte superior del gráfico 3) la alteración de precios hace desaparecer la tangencia del ratio de precios con la curva de posibilidades productivas RS y disminuye la utilidad social de U a U' en consonancia con el triángulo rayado del gráfico 2. Sin embargo, el único efecto sobre el total de producción es un desplazamiento de A a A' a lo largo de RS y un descenso en el producto de B a B'. En la parte inferior del gráfico 3 se supone que el lobby ha triunfado en su intento monopolizador y que los recursos consumidos en las actividades DUP hacen contraerse a la curva de posibilidades productivas desde RS a R'S'. El nuevo ratio de precios no sólo toca a una curva de utilidad social muy inferior, sino que determina un equilibrio de producción A'' sobre R'S' con producciones mucho menores que anteriormente.

²⁴ Tullock (1967), pp. 224-232.

²⁵ Krueger (1974), pp. 291-303.

²⁶ Bhagwati y Srinivasan (1982), p. 33.

En el caso de la búsqueda de rentas por medio de aranceles, el razonamiento es similar. El efecto de un arancel sin tener en cuenta el coste de las actividades DUP es alterar los precios relativos, hacer perder al país en cuestión una utilidad C'C' (correspondiente al triángulo rayado del gráfico 2) y desplazar el equilibrio productivo desde A a A' a lo largo de RS. Al tener en cuenta los recursos usados en las actividades del *lobby* para conseguir el arancel, la misma relación alterada de precios determina ahora un punto final de equilibrio C'' claramente inferior a C y C', y además genera un nivel de producción del bien protegido A'' que puede incluso llegar a ser más bajo que antes de la imposición del arancel.

Generalmente, la concesión de aranceles y privilegios monopolísticos no surge espontáneamente de los gobiernos. Estos tienen que ser persuadidos o presionados por los grupos de intereses. Así, la consecución de un arancel o una situación de monopolio es en sí misma una actividad competitiva, de manera que la renta marginal tenderá a estar cercana al coste de obtención. Si los beneficios esperados del privilegio exceden los costes de las actividades DUP, habrá nuevos entrantes que harán desaparecer el margen de renta. Los recursos invertidos en las actividades DUP tenderán a considerarse por el *lobby* en cuestión como un activo fijo y los buscadores encontrarán un incentivo en invertir aún más recursos en la erección de barreras de entrada y en la perpetuación y defensa de su situación de privilegio. De esta manera, la adición de los costes DUP a los monopolios y aranceles incrementa el efecto negativo de los mismos y convierte a la búsqueda de rentas en un juego de suma negativa.

Si la demanda española interna era lo suficiente alta como para generar economías de escala similares por lo menos a las de la Europa

GRÁFICO 2

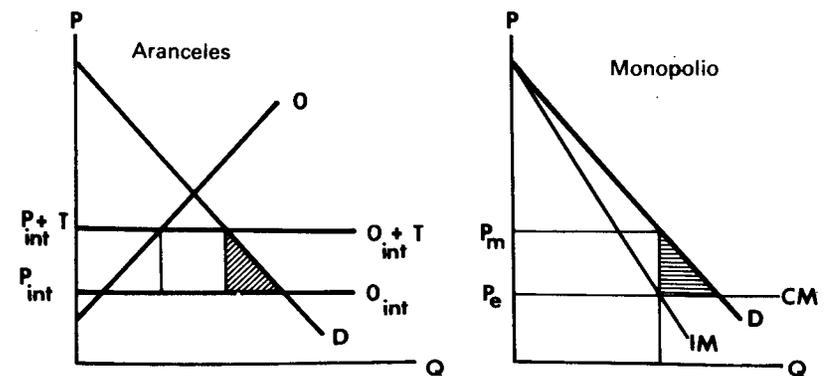


GRÁFICO 3

BUSQUEDA DE MONOPOLIO
(MONOPOLY SEEKING)

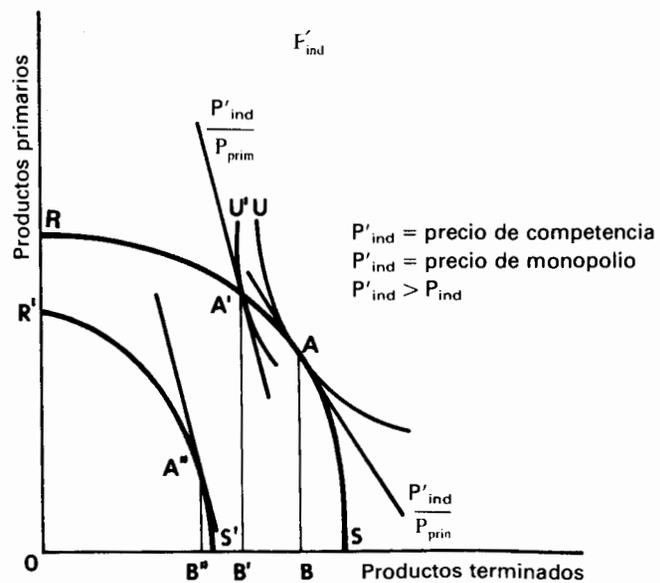
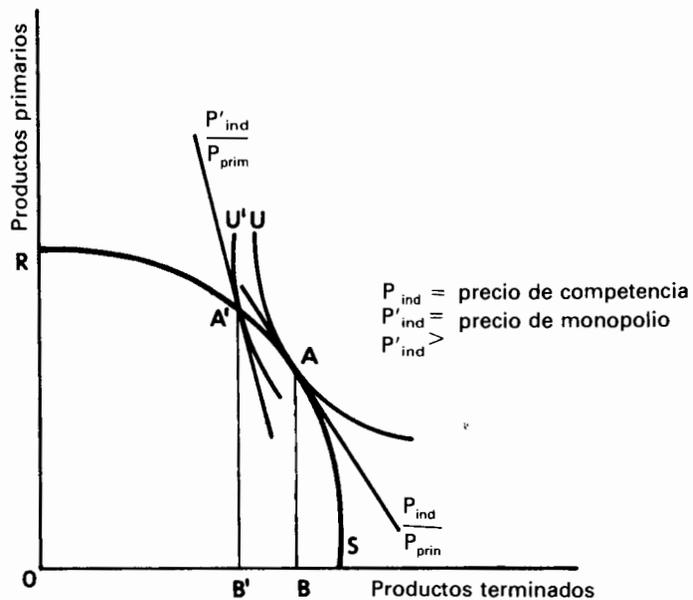
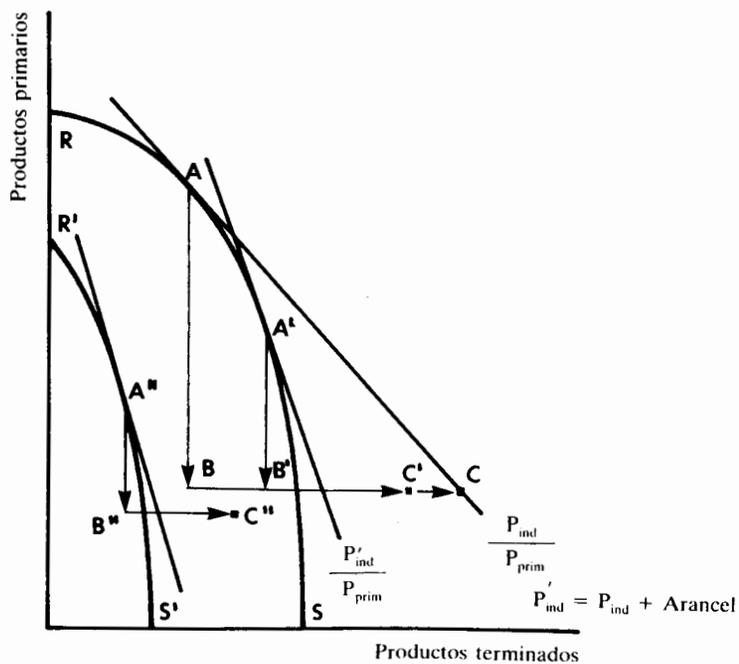
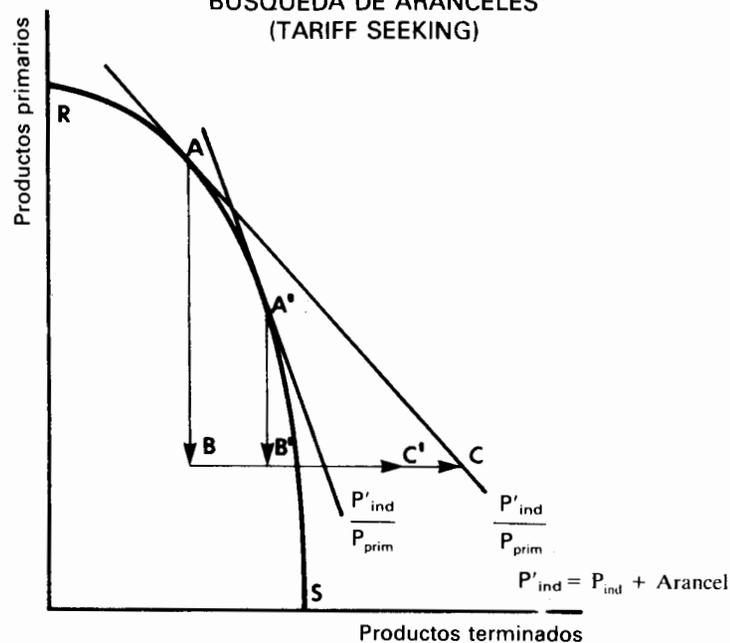


GRÁFICO 4
BUSQUEDA DE ARANCELES
(TARIFF SEEKING)



periférica, y sí el mercado internacional de manufacturas seguía expandiéndose y dando entrada a nuevos suministradores, ¿qué otros factores explican el retraso tan acusado de la industria española? La respuesta tiene que estar en la estructura de la oferta. El análisis de la búsqueda de rentas se desarrolla todavía a un nivel teórico en el cual es muy difícil la concreción cuantitativa, y la exposición que precede es, por tanto, sólo un esbozo teórico que, ante la insuficiencia del argumento de la demanda, pretende destacar algunos aspectos de la estructura de la oferta. Pero es en el estudio de la oferta y su comportamiento donde sin duda se encuentran las claves más importantes, aunque no las únicas, de nuestro pasado económico reciente.

Parece, pues, que la timidez de la oferta frente a los estímulos del mercado, y su preferencia a la maximización de beneficios por la búsqueda de rentas brindó el marco perfecto para la intervención masiva del sector público en la industria después de la Guerra Civil.

En España hay una necesidad insoslayable de traspasar al Estado la responsabilidad y la tarea histórica de ser él mismo quien, sustituyendo al capital privado o valiéndose de éste como auxiliar obligatorio a su servicio, incrementa la industrialización con arreglo a la naturaleza de nuestra economía²⁷.

El maridaje entre industria privada y Estado había empezado, como sabemos, muchos años antes. Pero nunca llegaría a ser tan fructífero como en los años siguientes. La industria privada como «auxiliar obligatorio» y el Estado como dador de rentas, fueron entre ambos capaces de crear en España una de las estructuras industriales más complejas y problemáticas de toda Europa. El resto de este libro analiza esa historia.

BIBLIOGRAFIA

- BARCIELA, C., «Crecimiento y cambio en la agricultura española desde la Guerra Civil» en Nadal, A. Carreras y C. Sudrià.
 BHAGWATI, J. N., y SRINIVASAN, T. N. (1982), «The Welfare Consequences of Directly-Unproductive Profit-Seeking (DUP) Lobbying Activities. Price versus quantity distortions», *Journal of International Economics*, 13, 1982. A este respecto, véase por ejemplo Malcom Gillis et al., *Economics of Development*, Nueva York: W. W. Norton, 1983.

²⁷ Ledesma Ramos (1954), p. 99.

- The Economic Demography of Eastern and Southern Europe*. Series of League of Nations Publications. II Economic and Financial, 1945.
 CARRERAS, A. (1987), «La industria: atraso y modernización», en Jordi Nadal, Albert Carreras y Carles Sudrià (eds), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona: Ariel.
 COLE, W. A. (1973), «Eighteenth-Century Economic Growth Revisited», *Explorations in Economic History*, X, verano.
 COLL MARTÍN S., y SUDRIÀ I TRIAY, C. (1987), *El carbón en España 1770-1961. Una historia económica*, Madrid: Turner.
 GEHR, «Notas sobre la producción agraria española 1891-1931», *Revista de Historia Económica*, I, 2.
 HARTWELL, R. M. (1971), *The Industrial Revolution and Economic Growth*, Londres: Methuen.
 HAYAMI, Y, y RUTTAN, V. W. (1971), *Agricultural Development: An International Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
 KIRK, D., *Europe's Population in the Interwar Years*. Series of League of Nations Publications. II Economic and Financial, 1946. II A.8, Ginebra, 1946.
 ECONOMIC, FINANCIAL AND TRANSIT DEPARTMENT, *Industrialization and Foreign Trade, II*. Economic and Financial, 1945, II A.10, Ginebra: Liga de Naciones, 1945.
 KRUEGER, A. O. (1974), «The Political Economy of the Rent- Seeking Society», *American Economic Review*, 64, junio.
 LEDESMA RAMOS, R. (1954), *Notas sobre política económica española*, Madrid FET y de las JONS.
 MALUQUER DE MOTES, JORDI (1987), «De la crisis colonial a la guerra europea: veinte años de economía española», en J. Nadal, A. Carreras y Sudrià.
 MOKYR, J. (1985), «Demand vs. Supply in the Industrial Revolution» en Joel Mokyr (ed.), *The Economics of the Industrial Revolution*. Totowa, New Jersey: Roman and Allanheld.
 NADAL, J. (1973), *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*, Barcelona: Ariel.
 PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (1988), *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*, Madrid: Alianza Universidad.
 SANZ, J. (1987), «La agricultura española durante el primer tercio del siglo XX: un sector en transformación», en Nadal, A. Carreras y C. Sudrià.
 TULLOCK, G. (1967), «The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft», *Western Economic Journal* (Ahora *Economic Inquiry*), 5 de junio.

Capítulo 4 CAMPSA Y EL MONOPOLIO DE PETROLEOS, 1927-1947

GABRIEL TORTELLA *

El 27 de mayo de 1927 firmó Alfonso XIII un real decreto (que luego se convertiría en ley), refrendado por José Calvo Sotelo como ministro de Hacienda, que establecía el monopolio estatal sobre el petróleo y productos derivados. Durante los meses que siguieron se organizó una compañía privada, la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos (CAMPSA), que, tras ganar el concurso para la adjudicación, se hizo cargo de la administración del monopolio, que entró en vigor el 1 de enero de 1928. En las páginas que siguen voy a tratar de dar una idea sucinta y una evaluación de lo ocurrido durante los primeros años del monopolio ¹.

Debemos tener presentes varias particularidades de la nueva situación creada. En primer lugar, al no producir España petróleo, el monopolio se refería solamente a su importación y distribución. El Estado se constituía así en monopolista para la importación y distribución del petróleo y derivados (lubricantes, asfaltos, parafinas, etc., incluidos). Ideas semejantes se discutían por entonces en Francia, y se habían puesto en práctica en Italia con la creación, en 1926, de la *Azienda Generale Italiana Petroli*, más conocida como AGIP. Inglaterra y Holanda tenían compañías petroleras semioficiales, como *Burmah Oil*, la *Anglo-Persian* y la más conocida, *Royal Dutch-Shell*. Fran-

¹ Este artículo resume parte de un libro sobre la historia de CAMPSA escrito en colaboración con Mercedes Cabrera, Sebastián Coll y Guillermo Martínez Molinos. Los extremos no sustanciados en nota se basan en el contenido del libro.

* Universidad de Alcalá, Madrid, España.
Institute for Advanced Study, Princeton, USA.

cia terminó por pasar una ley creando un sistema estatal de semi-monopolio, menos rígido que el español ².

En segundo lugar, el establecimiento del monopolio implicaba la expropiación de las empresas privadas que habían venido operando en el territorio español (del cual, dicho sea de paso, y a estos efectos, se excluían las islas Canarias). El procedimiento de expropiación que se contemplaba en el real decreto-ley era bastante heterodoxo, ya que éste, con el propósito de acelerar el procedimiento, obviaba los trámites de la Ley General de 1887 y creaba un procedimiento de urgencia. A la larga esto pudo haber resultado contraproducente, ya que dio lugar a prolongados litigios y espinosas cuestiones.

En tercer lugar, el Estado no preveía administrar por sí mismo el monopolio, sino arrendarlo a una empresa privada. Esta sería la que importara libremente (con exención arancelaria) y vendiera al público a precios fijados, en último término, por el Estado. Este, a su vez, se convertiría en accionista de la compañía (la futura CAMPSA) en proporción de un 30 por 100 del capital social sin desembolso por parte del propio Estado. En otras palabras, parte del pago por el arrendamiento del monopolio consistía en la donación al Estado del 30 por 100 del capital de la compañía. Por otra parte, la compañía quedaba casi totalmente libre de impuestos, pero había de pagar al Estado un 96 por 100 (el procedimiento para determinar la proporción exacta era complejo, pero como media, la proporción venía a ser ésa) de los beneficios brutos de las ventas. El restante 4 por 100 se destinaba casi exclusivamente a dividendos de los que el Estado recibía su parte como accionista.

CAMPSA, la compañía ganadora del concurso (contra otras cinco propuestas), tenía como principales accionistas a casi todos los grandes bancos: Urquijo, Bilbao, Hispano Americano, Vizcaya, Español de Crédito, Herrero, de Cataluña, Hispano Colonial y Marsans. Durante sus primeros años las deliberaciones de sus órganos directivos fueron poco armoniosas, por enfrentarse los representantes de la empresa privada por un lado y los del Estado por otro.

1. Las razones del Monopolio

Una pregunta viene inmediatamente a la mente: ¿Por qué el monopolio? La respuesta no es sencilla. Calvo Sotelo, promotor de la iniciativa y redactor del real decreto-ley, trata de contestar en el preámbulo, y más tarde volvió a hacerlo en *Mis servicios al Estado*. Pero su acumulación de motivos resulta sospechosa y confusa. Entre tantas

² Clough (1964), pp. 257 y 335; Melby (1981), cap. I, pp. 88-104.

razones alegadas, una o dos deben ser las verdaderas o las decisivas. Veamos las que me parecen más sobresalientes:

- 1) Había en el mercado del petróleo, según el preámbulo del real decreto-ley, un

Monopolio, producido a favor de pocas, muy pocas entidades privadas cuya confabulación, siempre posible y en derecho estricto difícilmente reprimible, sobre todo si aquéllas se amparan en fuero de extranjería, podría ocasionar riesgos gravísimos al consumidor y al mismo Estado [...]

Instaurando un monopolio público, España se apropiaría los beneficios monopolísticos que hasta entonces se había embolsado ese monopolio privado.

- 2) Gracias a esa apropiación de beneficios, los ingresos del Estado aumentarían, lo cual contribuiría a paliar el déficit presupuestario, que era la gran preocupación de Calvo Sotelo ³.
- 3) El consumidor se vería mejor y más económicamente servido. Decía también el preámbulo:

el Gobierno declara rotundamente que el Monopolio, lejos de encarecer los precios de venta de petróleos y gasolinas, logrará fácilmente reducirlos, aunque sólo fuese por la simplificación gestora que su estructura orgánica asegura.

- 4) Los aprovisionamientos militares y la formación de *stocks* o depósitos estratégicos mejoraría.
- 5) Por último, había una serie de razones de corte nacionalista o autarquista, tales como la implantación de una industria refinera, la expansión de la flota de buques-tanque, el desarrollo de combustibles sintéticos y vegetales, la intensificación de las tareas de prospección en España y de adquisición de yacimientos en países extranjeros.

Casi todas estas razones alegadas eran entonces, o resultaron ser a la larga, altamente discutibles cuando no inválidas. Pero incluso las admisibles no implicaban la necesidad de un monopolio. Para realizar algunas de las más razonables —tales como el aumento de recaudación, el aumento de las prospecciones, o la adquisición de yacimientos— hubiera bastado con medidas o incentivos fiscales o, todo lo más, con una empresa estatal no monopolística.

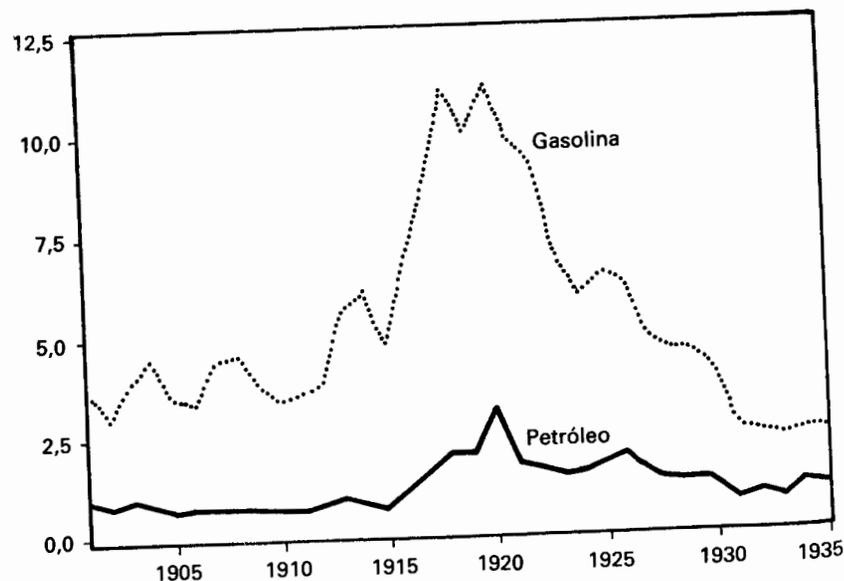
³ Comín (1988), p. 917; Pastor Ridruejo (1986); Ben-Ami (1983), p. 248.

Examinemos la validez de estas razones con un poco más de detenimiento:

1. *Monopolio internacional.* La naturaleza, competitiva o no, del mercado petrolero internacional ha sido y sigue siendo tema de intenso debate. En mi opinión, se trata de un mercado inestable con ciclos en que predomina el monopolio (o, más precisamente, un oligopolio organizado en forma de cártel) alternando con ciclos en que predomina la concurrencia. Y se da la coincidencia de que en la época en que en España se implantó el monopolio en el mercado internacional predominaba la concurrencia. Así lo demuestra un examen de los gráficos 1, 2, 3, 4 y 5, y los cuadros 1, 2 y 3, que se refieren al mercado de USA, que representaba la mayor parte del mercado internacional. Tras el fin de la Primera Guerra Mundial, los precios de los productos petrolíferos, y en particular de la gasolina, bajaron espectacularmente, en tanto que crecían la producción y el consumo. Al mismo tiempo, los márgenes de la industria caían sensiblemente. Los gráficos 3 y 4, en particular, que muestran los puntos de equili-

GRÁFICO 1

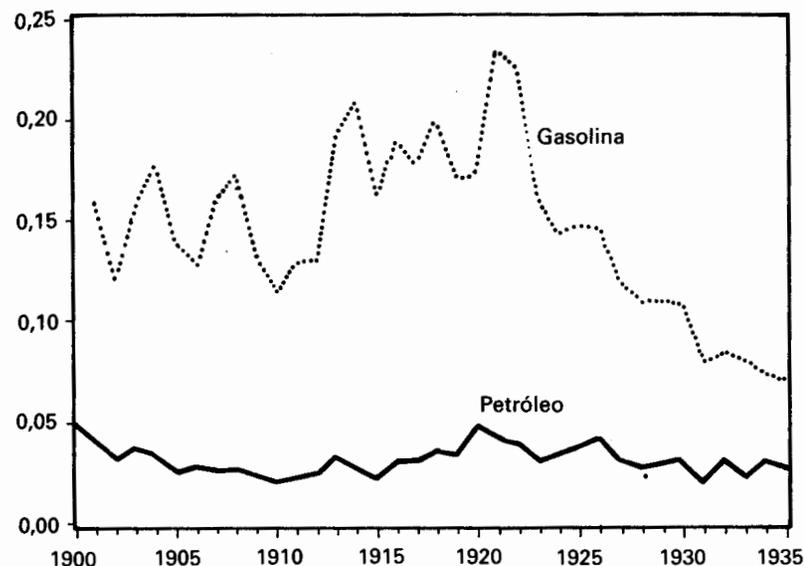
PRECIOS DE PETROLEO A PIE DE POZO Y DE GASOLINA PARA EXPORTACION (US\$/barril)



Fuente: Cuadro 2.

GRÁFICO 2

PRECIOS DE PETROLEO A PIE DE POZO Y DE GASOLINA PARA EXPORTACION, DEFLACTADOS (US\$ de 1926 por galón)

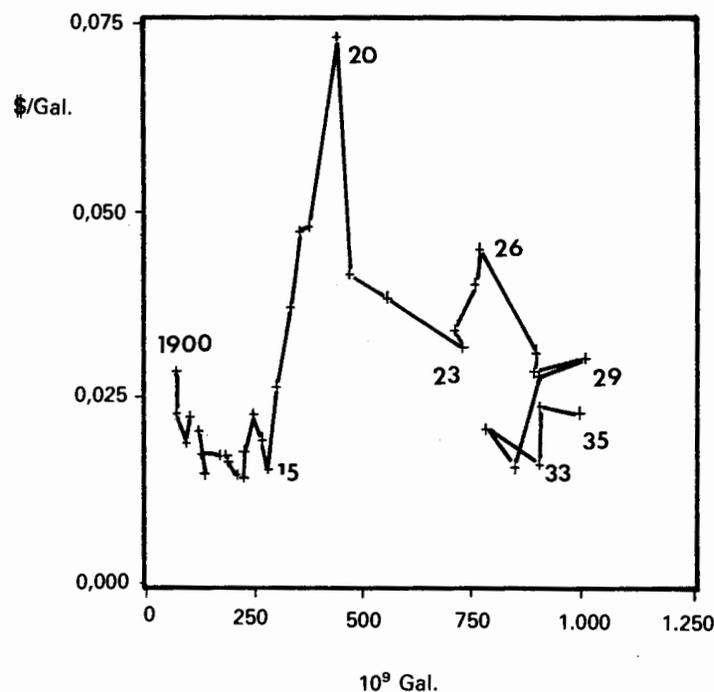


Fuente: Cuadro 3.

brio de los mercados de petróleo crudo y de gasolina en años sucesivos, permiten observar que, en el caso del crudo, desde principios de siglo hasta la guerra predominó la concurrencia (expansión de la producción y baja de precios); durante la guerra predominaron los factores monopolísticos, y en los años veinte volvió a dominar la concurrencia. La única diferencia con el mercado de gasolina radica en que éste era relativamente reducido antes de la guerra. La oferta de gasolina se hizo muy elástica tras el descubrimiento del *cracking* térmico en 1913. Al difundirse esta técnica tras la guerra, los márgenes brutos en la industria cayeron fuertemente, indicio de que los aumentos de la productividad que la introducción de la nueva tecnología comportaba se tradujeron en beneficios para los consumidores en mucha mayor medida que para los productores, lo cual es característico de una situación de concurrencia, y todo lo contrario de lo que uno esperaría de un monopolio.

GRÁFICO 3

PRECIOS Y VOLUMEN DE PRODUCCION DE PETROLEO CRUDO EN USA
(1900-1935)

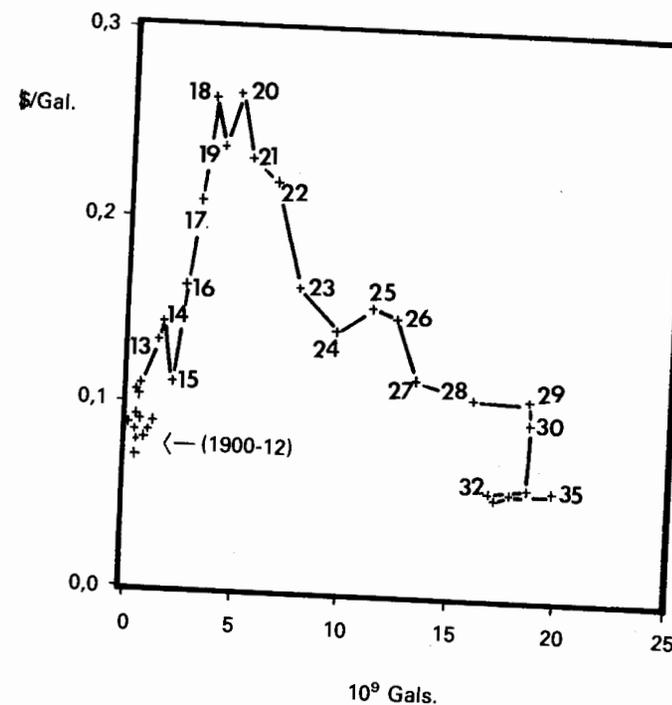


Fuente: Cuadro 1, col. 1 y cuadro 2, col. 1.

En el *mercado español* la situación era parecida. Al igual que en el internacional, había aquí dos grandes empresas, Standard Oil (por medio de dos sociedades filiales llamadas «Compralet» y «Babel y Nervión») y Royal Dutch-Shell (por medio de su filial, la «Sociedad Petrolífera Española»), y numerosos competidores medios y pequeños. La más importante de las empresas medias era la compañía hispano-francesa Petróleos Porto Pi (PPP), en la cual participaba Juan March. Estaban también varias empresas francesas (Desmarais Frères, «El León») y otras americanas (Socony Vacuum, hoy Mobil, de las desgajadas del grupo Standard por la legislación antitrust norteamericana). Standard, Shell y PPP, más que competir, estaban sumidas en una lucha sin cuartel como demuestra tanto el comportamiento del mercado (precios en baja, consumo en alza) como el testimonio de

GRÁFICO 4

PRECIOS Y VOLUMEN DE PRODUCCION DE GASOLINA EN USA
(1900-1935)



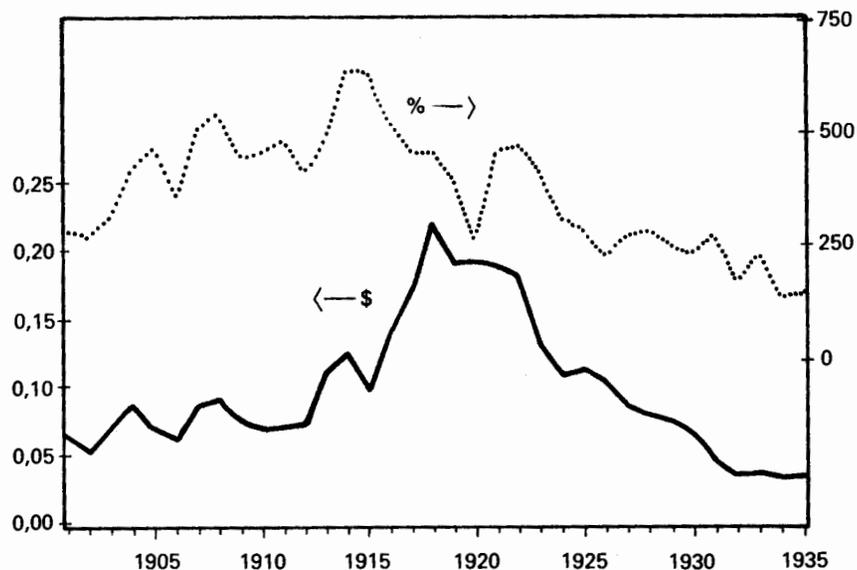
Fuente: Cuadro 1, col. 2 y cuadro 2, col. 2.

algunos participantes ⁴. Hacia 1925 Standard tenía aproximadamente el 50 por 100 del mercado español de derivados ligeros (principalmente gasolina), Shell un 35 y PPP un 15; estas dos últimas luchaban denodadamente por arrebatar cuotas de mercado a Standard. Hay que tener en cuenta dos cosas, sin embargo: en primer lugar, el mercado español estaba creciendo muy rápidamente, por lo que las cuotas de mercado podían variar fácilmente de un año a otro; en segundo lugar, por esa misma razón, quedaban numerosos resquicios para los competidores pequeños en otras líneas del negocio (lubricantes, combustibles pesados, etc.) e incluso en los propios productos ligeros.

⁴ Memorias de José Maluquer Nicolau.

GRÁFICO 5

MARGENES BRUTOS EN LA INDUSTRIA DEL PETROLEO USA, EN TERMINOS ABSOLUTOS Y PORCENTAJE



Fuente: Calculado a partir del cuadro 2.

Al llegar a este punto, conviene hacer algunas consideraciones sobre la demanda de petróleo en España. La atención que se ha prestado a la historia política y los orígenes de la Guerra Civil española ha oscurecido un hecho que hasta hace poco tiempo no se había tenido suficientemente en cuenta: desde el 98 hasta la Guerra Civil la economía española fue de las de más rápido crecimiento de Europa. La Renta Nacional vino aproximadamente a doblarse, y la renta por habitante aumentó a una tasa media anual del 1,3 por 100. La tasa de crecimiento medio de la población fue de un 0,8 por 100. De los tres grandes sectores (Agricultura, Industria y Servicios), el de mayor crecimiento fue la industria, que pasó de producir el 20 por 100 en 1900 a producir el 32 por 100 de la Renta Nacional en 1930. Este crecimiento se hizo sobre todo a expensas de la agricultura, que pasó de producir el 46 por 100 a producir el 32 por 100. Por tanto, hacia 1930 la Renta venía a dividirse por partes iguales entre los tres sectores, y la economía española estaba en pleno proceso de modernización. Las mismas conclusiones se deducen del estudio de la dis-

CUADRO 1

PRODUCCION DE PETROLEO Y PRODUCTOS PETROLIFEROS EN USA (en miles de barriles)

Años	Petróleo Crudo (1)	Gasolina (2)	Fuel-Oil (3)	Queroseno (4)
1900	63,60	7,14	7,62	30,48
1901	69,40	7,14	7,86	30,95
1902	88,80	7,14	8,10	31,43
1903	100,50	7,14	8,33	31,90
1904	117,10	7,14	8,57	32,38
1905	134,70	7,14	15,00	33,81
1906	126,50	9,52	21,19	35,24
1907	166,10	9,52	27,38	36,67
1908	178,50	11,90	33,57	38,10
1909	183,20	11,90	40,48	39,76
1910	209,60	16,67	50,24	40,95
1911	220,40	21,43	60,00	42,14
1912	222,90	26,19	69,76	43,57
1913	248,40	30,95	79,52	44,76
1914	265,80	35,71	88,81	46,19
1915	281,10	47,62	108,10	47,86
1916	300,80	59,52	127,38	49,76
1917	335,30	73,81	146,43	51,43
1918	355,90	85,71	149,05	53,33
1919	378,40	97,62	185,00	55,00
1920	442,90	114,29	208,57	50,71
1921	472,20	128,57	232,14	46,19
1922	557,50	157,14	259,05	49,76
1923	732,40	185,71	285,71	53,33
1924	713,90	228,57	316,67	54,52
1925	763,70	269,05	347,62	55,71
1926	770,90	295,24	357,14	54,29
1927	901,10	319,05	366,67	52,86
1928	901,50	380,95	397,62	54,52
1929	1.007,30	442,86	428,33	55,95
1930	898,00	445,24	372,62	49,29
1931	851,10	442,86	336,90	42,38
1932	785,20	400,00	294,76	43,81
1933	905,70	407,14	316,43	49,05
1934	908,10	423,81	335,24	53,81
1935	996,60	469,05	360,00	55,71

Fuente: Historical Statistics of the U.S.

CUADRO 2

PRECIOS DE PETROLEO CRUDO, GASOLINA Y
QUEROSENO EN USA
(\$/Gal.)

Años	Petróleo (1)	Gasolina (2)	Queroseno (3)
1900	0,028	NA	NA
1901	0,023	0,088	0,063
1902	0,019	0,071	0,063
1903	0,022	0,093	0,067
1904	0,020	0,107	0,078
1905	0,015	0,084	0,068
1906	0,017	0,080	0,063
1907	0,017	0,104	0,063
1908	0,017	0,110	0,068
1909	0,017	0,091	0,066
1910	0,015	0,081	0,062
1911	0,015	0,085	0,056
1912	0,018	0,090	0,057
1913	0,023	0,133	0,063
1914	0,019	0,143	0,064
1915	0,015	0,112	0,060
1916	0,026	0,163	0,064
1917	0,037	0,208	0,054
1918	0,047	0,263	0,089
1919	0,048	0,238	0,122
1920	0,073	0,266	0,153
1921	0,041	0,231	0,125
1922	0,038	0,219	0,093
1923	0,032	0,163	0,090
1924	0,034	0,141	0,097
1925	0,040	0,153	0,095
1926	0,045	0,148	0,109
1927	0,031	0,115	0,098
1928	0,028	0,107	0,102
1929	0,030	0,106	0,101
1930	0,028	0,094	0,090
1931	0,015	0,059	0,066
1932	0,021	0,056	0,052
1933	0,016	0,053	0,052
1934	0,024	0,056	0,052
1935	0,023	0,057	0,056

Fuente: Historical Statistics of the U.S.

CUADRO 3

PRECIOS DEFLACTADOS DE PETROLEO CRUDO,
GASOLINA Y QUEROSENO EN USA
(\$ de 1926/Gal.)

Años	Petróleo (1)	Gasolina (2)	Queroseno (3)
1900	0,050505	NA	NA
1901	0,041333	0,159132	0,113924
1902	0,032339	0,120543	0,106961
1903	0,037552	0,156040	0,112416
1904	0,034298	0,179229	0,130653
1905	0,024562	0,139767	0,113145
1906	0,028125	0,129450	0,101942
1907	0,026293	0,159509	0,096626
1908	0,027254	0,174881	0,108108
1909	0,024655	0,134615	0,097633
1910	0,020630	0,115057	0,088068
1911	0,022379	0,130971	0,086287
1912	0,025498	0,130246	0,082489
1913	0,032406	0,190544	0,090258
1914	0,028320	0,209985	0,093979
1915	0,021925	0,161151	0,086331
1916	0,030632	0,190643	0,074854
1917	0,031611	0,177021	0,045957
1918	0,035905	0,200305	0,067784
1919	0,034529	0,171717	0,088023
1920	0,047341	0,172280	0,099093
1921	0,042203	0,236680	0,128074
1922	0,039641	0,226474	0,096174
1923	0,031714	0,162028	0,089463
1924	0,034707	0,143731	0,098879
1925	0,038647	0,147826	0,091787
1926	0,044762	0,148000	0,109000
1927	0,032445	0,120545	0,102725
1928	0,028808	0,110652	0,105481
1929	0,031729	0,111228	0,105981
1930	0,032793	0,108796	0,104167
1931	0,021200	0,080822	0,090411
1932	0,031966	0,086420	0,080247
1933	0,024207	0,080425	0,078907
1934	0,031788	0,074766	0,069426
1935	0,028869	0,071250	0,070000

Fuente: Calculado a partir de Historical Statistics of the U.S.

tribución sectorial de la población activa. La productividad del trabajo también creció notablemente, a una tasa media del 1,5 por 100, ligeramente por encima de la renta por habitante, hecho que refleja un aumento del ocio y una reducción en la tasa de participación laboral.

Estos son indicadores de bienestar, que se ven corroborados por otros indicios: pese a diferencias regionales y a oscilaciones coyunturales, los salarios reales, tanto en la industria como en la agricultura, aumentaron. Lo mismo sugieren indicadores tales como el consumo de pan por habitante y variables demográficas como la caída en la mortalidad general y en la mortalidad infantil, el aumento en la esperanza de vida y, como consecuencia de todo esto, el simple crecimiento vegetativo de la población. No es sólo la economía española lo que se modernizó durante el primer tercio del siglo XX; también lo hizo la población. Tomemos, por ejemplo, una sola cifra. La esperanza media de vida pasó de treinta y cinco años en 1900 a cincuenta años en 1930. Simultáneamente, el descenso en la tasa de natalidad y una fuerte corriente emigratoria contrarrestaron este aumento y mantuvieron el crecimiento vegetativo a niveles moderados.

De todo este crecimiento económico, lo más espectacular e interesante para nosotros fue el desarrollo industrial. La agricultura en términos generales permaneció atrasada, debido en parte a la protección arancelaria a los cultivos tradicionales tales como cereales y leguminosas, en los cuales España tenía clara desventaja en comparación con otros países europeos (por no hablar de países no europeos como Estados Unidos o Argentina). Había, sin embargo, algunos subsectores agrícolas, importantes aunque cuantitativamente pequeños, de tecnología mucho más moderna y con mucho mayor futuro, tales como los cultivos hortícolas y frutícolas mediterráneos: cítricos, frutos secos, hortalizas y verduras y la viticultura, aunque ésta estaba aún afectada por la crisis filoxérica.

El desarrollo industrial tuvo lugar en un amplio frente, desde la siderurgia hasta la producción de alimentos y bebidas. Paralelamente al desarrollo industrial —profundamente imbricado con él— creció y se diversificó el sector de transportes. La red ferroviaria básica se había construido en el siglo XIX. El primer tercio del siglo XX fue testigo de una intensificación en el uso del ferrocarril⁵ y de los comienzos de la era del automóvil. La construcción de carreteras y la matriculación de automóviles son lo más nuevo y sobresaliente en el sector de los transportes en este período.

La red de carreteras permaneció estacionaria hasta la Primera Guerra Mundial; fue a partir de entonces cuando se construyó en gran

escala, y especialmente con la Dictadura y la República. Fue también por entonces cuando el parque automovilístico tuvo el primer despegue (ver cuadros 4 y 5, y gráficos 6 y 7). Hasta 1920 el número de automóviles matriculados anualmente no llegó nunca a 3.000. A partir de ese año la matrícula no estuvo nunca por debajo de 10.000 (salvo en 1921, en que estuvo unos centenares por debajo). La media del quinquenio 1925-1929 fue de 29.600, pero con la Depresión bajó fuertemente el número de matriculaciones. La evolución del parque automóvil (estimado a partir de la matrícula anual sobre el supuesto de que cada año se amortizara una doceava parte) tras subir meteóricamente hasta 1930, deja también notar el impacto de la Depresión. Entre tanto, la construcción de carreteras había más que doblado la longitud total de la red entre 1910 y 1935. También el transporte marítimo creció notablemente, tanto en el tonelaje de la flota, que aumentó en un 50 por 100, como en las toneladas transportadas. También es de estos años la «revolución telefónica»: el número de teléfonos instalados pasó en España de 15.600 en 1904 a 329.000 en 1935, lo cual implica crecimiento por un factor de 21; o una tasa media de crecimiento del 10 por 100 anual. Los servicios telegráficos se multiplicaron por un factor de 6 entre 1901 y 1935⁶.

Esta modernización económica trajo consigo un salto en el consumo de energía. Según cálculos de Sudrià⁷, el consumo bruto total de energía en España casi se triplicó entre 1900 y 1935, lo cual equivale a una tasa media de crecimiento del 2,94 por 100 anual. El consumo de energía, por tanto, creció más rápidamente que la Renta Nacional en ese período⁸. Entre las actividades más absorbentes de energía están la industria y los transportes, dos de los sectores de mayor crecimiento durante estos años. El gráfico 8 muestra la estrecha correlación existente entre el consumo de energía y el desarrollo industrial en la España de la época. La medición estadística de tal corre-

⁶ Cf. *Estadísticas Básicas*.

⁷ Sudrià (1987). Sus cálculos se refieren a energía inanimada, excluyendo combustibles tales como leña, paja, carbón vegetal, etc.

⁸ Se da la aparente paradoja de que al aumentar el consumo de energía con la modernización, la eficiencia en el uso que de ella se hacía disminuyese (si el consumo de energía aumentaba más rápidamente que la renta, ello implica que, con el paso del tiempo, cada unidad producida llevaba una mayor cantidad de energía incorporada). En realidad, la disminución de la productividad de la energía se veía compensada por aumentos en la productividad de la mano de obra, como antes vimos; lo que ocurría es que la energía sustituía a la mano de obra. También hay aquí, en parte, un espejismo estadístico: las actividades más modernas utilizaban formas de energía modernas, que aquí contabilizamos, a cambio de las formas de energía tradicional (animal, leña), que aquí no contabilizamos.

⁵ Artola, Anes y Tedde (1978), pp. 493-4.

CUADRO 4

AUTOMOVILES MATRICULADOS Y PARQUE AUTOMOVIL EN ESPAÑA

Años	Matrículas (1)	Parque (2)
1900	3	3
1901	65	68
1902	40	102
1903	46	140
1904	50	178
1905	71	234
1906	192	407
1907	704	1.077
1908	883	1.870
1909	943	2.657
1910	999	3.435
1911	1.267	4.416
1912	1.621	5.669
1913	1.809	7.006
1914	1.862	8.284
1915	1.210	8.804
1916	1.442	9.513
1917	2.115	10.835
1918	1.795	11.728
1919	2.756	13.507
1920	12.017	24.399
1921	9.321	31.687
1922	11.052	40.100
1923	18.248	55.007
1924	20.215	70.640
1925	21.934	86.690
1926	25.793	105.262
1927	28.277	124.770
1928	34.731	149.108
1929	37.335	174.022
1930	25.209	184.735
1931	13.796	183.143
1932	11.105	178.992
1933	17.368	181.450
1934	22.571	188.906
1935	26.064	199.234

Fuente: (1) Estadísticas Básicas.

(2) Calculado a partir de la col. 1 con arreglo a la fórmula: $P = (P_{t-1}) 0,9167 + A_t$ donde: P = Parque; A = Matrícula anual; t = sufijo temporal.

CUADRO 5

IMPORTACIONES DE PRODUCTOS PETROLIFEROS EN TONELADAS

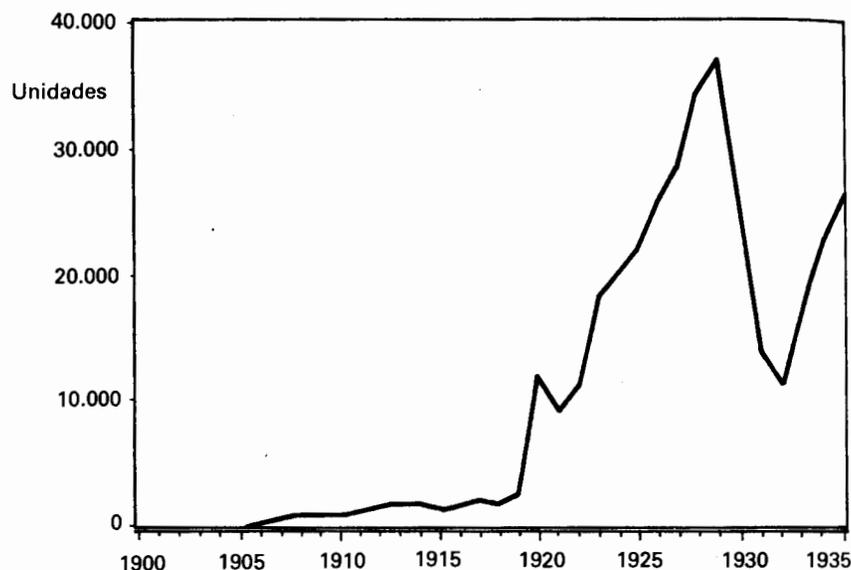
Años	Crudo (1)	Petróleo refinado y lampante (2)	Gasolina (3)	Gas-oil y Diesel (4)	Fuel-oil (5)	Importaciones totales (6)
1900	42.840	—	—	—	—	42.840
1901	35.812	—	—	—	—	35.812
1902	34.988	—	—	—	—	34.988
1903	31.619	—	—	—	—	31.619
1904	28.835	—	—	—	—	28.835
1905	28.512	—	—	—	—	28.512
1906	49.337	—	—	—	—	49.337
1907	24.527	—	—	—	—	24.527
1908	29.284	—	—	—	—	29.284
1909	38.427	—	—	—	—	38.427
1910	30.789	—	—	—	—	30.789
1911	32.521	—	—	—	—	32.521
1912	31.932	527	10	—	—	32.469
1913	39.218	836	43	—	—	40.097
1914	33.629	241	38	—	—	33.908
1915	34.645	141	65	—	—	34.851
1916	34.464	352	4	—	—	34.820
1917	33.644	322	44	—	—	34.010
1918	3.465	0	430	—	—	3.895
1919	29.510	201	5.001	—	—	34.712
1920	26.350	1.192	30.510	—	—	58.052
1921	12.585	886	46.237	—	—	59.708
1922	6.514	8.361	66.012	1.232	—	82.119
1923	5.361	11.439	96.061	4.111	—	116.972
1924	25.820	21.492	120.047	12.002	—	179.361
1925	33.599	17.199	129.453	32.811	—	213.062
1926	27.236	15.513	158.726	30.613	—	232.088
1927	33.926	18.178	205.364	41.936	—	299.404
1928	30.462 *	18.437 *	269.357	55.355 *	—	510.400
1929	26.997 *	18.700 *	339.681	68.774 *	—	685.300
1930	23.533 *	18.954 *	390.666	82.192 *	—	756.700
1931	20.068	19.213	392.303	95.611	164.350	788.400
1932	22.448	21.316	383.328	77.361	187.732	785.300
1933	18.809	15.756	364.578	74.775	158.226	736.900
1934	20.378	16.024	439.774	123.136	228.532	942.700
1935	7.799	24.342	421.906	107.081	209.709	887.600

* Estimado por interpolación.

Fuente: Estadísticas del Comercio Exterior y Anuario del Monopolio Petróleos.

GRÁFICO 6

MATRICULACION ANUAL DE AUTOMOVILES EN ESPAÑA, 1900-1935



Fuente: Cuadro 4.

lación confirma la impresión visual⁹. En cuanto a los transportes, una comparación de los gráficos 9 y 7 muestra que en España, al igual que en los Estados Unidos, la introducción del automóvil trajo consigo un aumento paralelo en el consumo de gasolina¹⁰. Por otra parte, el gráfico 10 confirma la opinión de que la agricultura se mantenía

⁹ La ecuación ajustada es:

$$\text{IENERG} = -14,4 + 1,2 \text{ IPIES}$$

$$(\bar{R}^2=0,94) \quad (-4,1) \quad (24,7) \quad (\text{DW}=1,5) \quad (\text{F}=607,9)$$

donde IENERG = índice de consumo de energía de Sudrià (1987), e IPIES = índice de producción industrial de Carreras (1983). Los coeficientes son altamente significativos y el Durbin-Watson es algo bajo, pero aceptable.

¹⁰ La ecuación ajustada para España es:

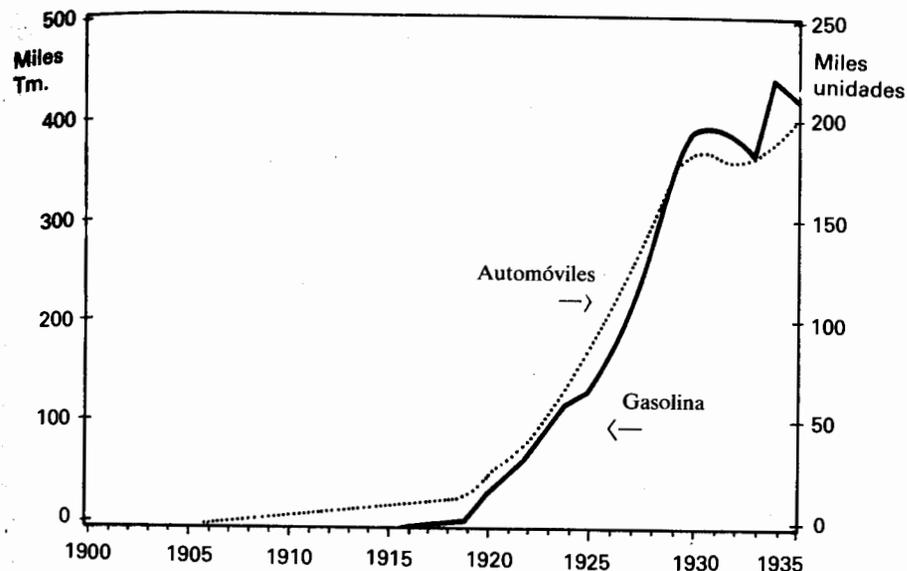
$$\text{GASIMP} = 113765,3 + 2,2 \text{ PARQUE}$$

$$(-3,2) \quad (45,3) \quad (\bar{R}^2=0,98) \quad (\text{DW}=0,57) \quad (\text{F}=2054,4)$$

donde GASIMP = importación de gasolina y PARQUE = parque automóvil. Pese a que el DW revela correlación en los residuos, una altísima correlación entre las variables parece fuera de toda duda.

GRÁFICO 7

IMPORTACION DE GASOLINA Y PARQUE DE AUTOMOVILES EN ESPAÑA



Fuente: Cuadros 3 y 4.

a niveles técnicos muy primitivos, puesto que su correlación con el consumo total de energía era muy bajo, opinión que convalida la medición estadística¹¹.

Desde finales del siglo XIX tiene lugar en los países industrializados la introducción de algunas innovaciones que implicaron la progresiva sustitución de la máquina de vapor (la gran transformadora de energía mecánica, principalmente a partir del carbón, del siglo XIX) por otros sistemas de transformación de energía más eficaces: los motores de explosión y la energía eléctrica. Todo ello implica que España, país relativamente rezagado dentro de Europa, entrara en la era industrial de la mano de la «Segunda Revolución Industrial» y no de

¹¹ La ecuación ajustada es

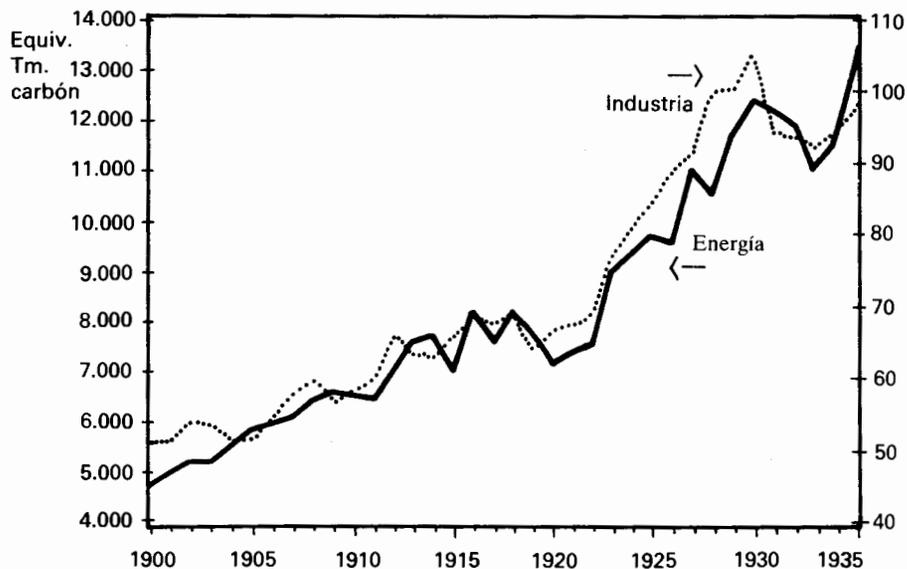
$$\text{IENERG} = 1,7 + 0,9 \text{ IAGR}$$

$$(0,1) \quad (3,6) \quad (\bar{R}^2=0,25) \quad (\text{DW}=0,4) \quad (\text{F}=12,9)$$

donde IAGR es un índice de la producción agraria de Comín (inédito) e IENERG el índice de consumo de energía (ver nota 9). El DW es muy bajo, lo cual hace sospechar que, eliminada la correlación serial, el R^2 aún pudiera ser menor.

GRÁFICO 8

CONSUMO DE ENERGIA Y PRODUCCION INDUSTRIAL
(INDICE 1929 = 100)



Fuentes: Cuadro 7 y Carreras (1984).

la «Primera». Relativamente mal dotada de carbón, y con pocas máquinas de vapor que amortizar, no sorprende excesivamente que en 1933 la proporción de carbón que España consumía fuera más baja que la de Gran Bretaña, Inglaterra, Francia o Portugal. La razón estaba en su alto coeficiente de consumo de hidroelectricidad, pero también en su relativamente alta proporción en el consumo de petróleo¹². Así, aunque el consumo de petróleo y de electricidad no representaban más de un tercio del consumo energético total, el crecimiento en la utilización de estas dos fuentes de energía era mucho más rápido que el del consumo de carbón. El cuadro 6 muestra las tasas de crecimiento de las distintas formas de energía. De estas cifras puede deducirse, simplificando un poco, que la «revolución de la hidroelectricidad» tuvo lugar en el período 1900-1920, mientras que la

¹² Una proporción más alta que las de Gran Bretaña y Alemania, y similar a las de Francia y Japón: Sudrià (1987), p. 324.

CUADRO 6

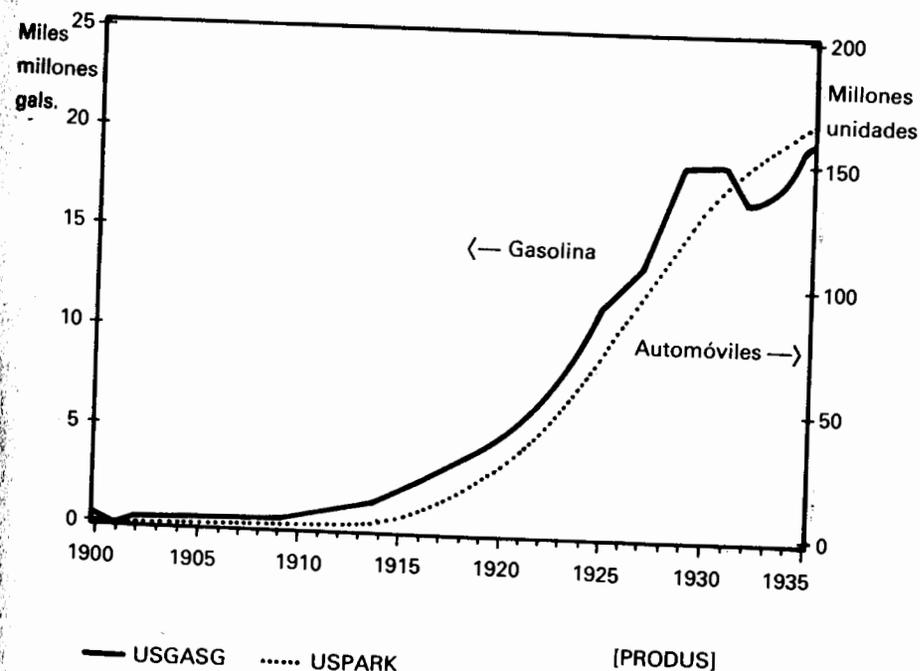
TASAS DE CRECIMIENTO DEL CONSUMO ENERGETICO

Período	Petróleo	Hidroelec.	Carbón	Total
1900-1935	8,4	11,8	1,9	2,9
1900-1920	1,4	14,9	1,4	2,1
1920-1935	18,3	7,8	2,7	4,1

Fuente: Calculado a partir de Sudrià (1987), ver cuadro 7.

GRÁFICO 9

PRODUCCION DE GASOLINA Y PARQUE DE AUTOMOVILES EN USA



Fuente: Cuadro 1-3, col. 2 y cuadro 1-4, col. 2.
Fuentes: Cuadros 1 y 8.

CUADRO 7

CONSUMO BRUTO DE ENERGÍA PRIMARIA EN ESPAÑA
(miles de toneladas equivalentes de carbón)

Años	Total (1)	Carbón (2)	Petróleo (3)	Hidroelectricidad (4)
1900	4.744,6	4.620,3	64,5	59,8
1901	4.986,6	4.862,9	53,9	69,8
1902	5.220,1	5.074,0	52,7	93,4
1903	5.166,5	5.015,1	48,0	103,3
1904	5.552,3	5.380,7	43,3	128,3
1905	5.842,8	5.639,4	43,2	159,5
1906	5.977,7	5.730,2	73,5	174,0
1907	6.151,2	5.927,3	37,5	186,4
1908	6.468,3	6.220,5	43,3	204,4
1909	6.618,7	6.346,7	56,9	215,1
1910	6.532,1	6.251,3	46,4	234,5
1911	6.456,4	6.162,0	49,7	244,7
1912	6.999,5	6.671,9	48,3	279,3
1913	7.618,1	7.252,4	58,7	307,0
1914	7.720,1	7.154,2	51,0	514,9
1915	7.030,4	6.427,9	52,7	549,8
1916	8.198,6	7.503,3	50,8	644,4
1917	7.573,5	6.853,3	50,7	669,5
1918	8.196,5	7.400,6	4,1	791,0
1919	7.781,6	6.875,0	52,1	854,4
1920	7.131,5	6.076,1	85,6	969,9
1921	7.417,0	6.267,4	88,3	1.060,6
1922	7.543,7	6.298,2	107,9	1.137,6
1923	9.008,0	7.413,6	203,6	1.389,9
1924	9.405,4	7.764,1	219,1	1.422,1
1925	9.729,6	7.985,0	217,9	1.526,6
1926	9.568,1	7.749,2	265,0	1.553,9
1927	11.037,8	9.051,0	324,5	1.662,3
1928	10.554,0	8.470,6	390,5	1.693,9
1929	11.705,7	9.411,4	462,4	1.831,9
1930	12.424,4	9.696,8	609,5	2.118,1
1931	12.242,1	9.079,2	845,1	2.317,8
1932	11.900,5	8.531,3	881,0	2.489,2
1933	11.048,0	7.508,8	898,1	2.646,1
1934	11.540,2	7.842,8	930,1	2.767,3
1935	13.095,9	9.033,5	1.069,9	2.992,5

Fuente: Sudrià (1987), p. 357.

CUADRO 8

AUTOMOVILES MATRICULADOS ANUALMENTE Y
PARQUE AUTOMOVIL EN USA
(En miles de unidades)

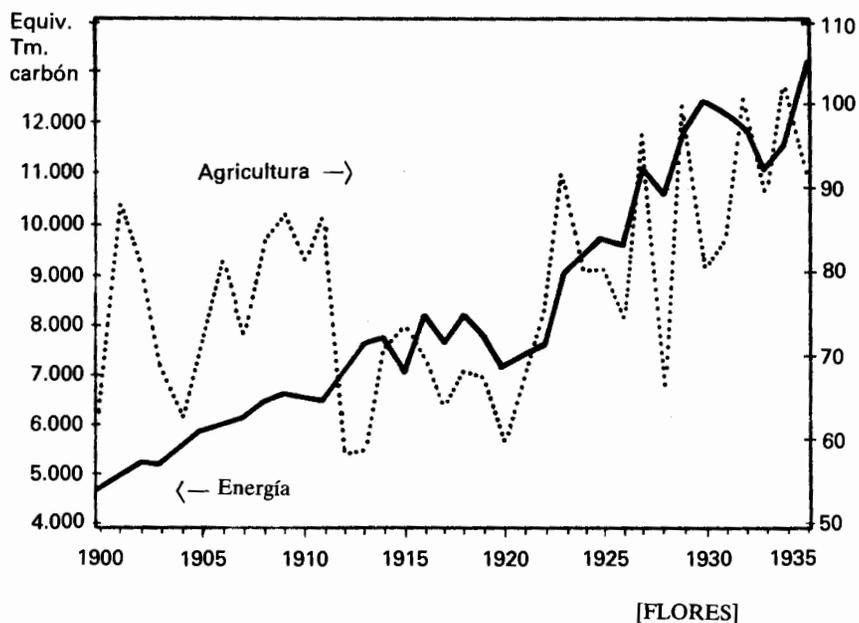
Años	Matrículas (1)	Parque (2)
1900	8,0	
1901	14,8	8,0
1902	23,0	22,0
1903	32,9	42,8
1904	54,6	71,4
1905	77,4	118,9
1906	105,9	184,4
1907	140,3	271,9
1908	194,4	385,0
1909	306,0	540,9
1910	458,4	792,8
1911	618,7	1.171,9
1912	901,6	1.673,4
1913	1.190,4	2.407,7
1914	1.664,0	3.357,3
1915	2.332,4	4.685,6
1916	3.367,9	6.549,4
1917	4.727,5	9.262,4
1918	5.555,0	13.063,6
1919	6.679,1	17.312,3
1920	8.131,5	22.260,2
1921	9.212,2	28.165,6
1922	10.704,1	34.561,3
1923	13.253,0	41.809,2
1924	15.436,1	50.881,3
1925	17.481,0	61.229,3
1926	19.268,0	72.587,4
1927	20.193,3	84.596,6
1928	21.362,2	96.330,3
1929	23.120,9	108.059,4
1930	23.034,8	120.374,4
1931	22.396,3	131.371,8
1932	20.901,4	140.630,9
1933	20.657,3	147.469,2
1934	21.544,7	153.377,6
1935	22.567,8	159.586,3
		166.195,5

Fuente: (1) Historical Statistic of the US.

(2) Calculado a partir de la col. 1 por medio de la fórmula: $P_t = (P_{t-1}) 0,9 + M_t$, donde P = Parque automóvil, M = Matrícula anual, y t indica el año. Es decir, se ha supuesto que cada año se amortizaba una décima parte del parque, o que la vida media de cada automóvil era de 10 años, y que no había importaciones.

GRÁFICO 10

CONSUMO DE ENERGIA Y PRODUCCION AGRARIA (INDICE 1929 = 100)



ENERG — ICMP10

Fuente: Cuadro 7 y Comín (inédito).

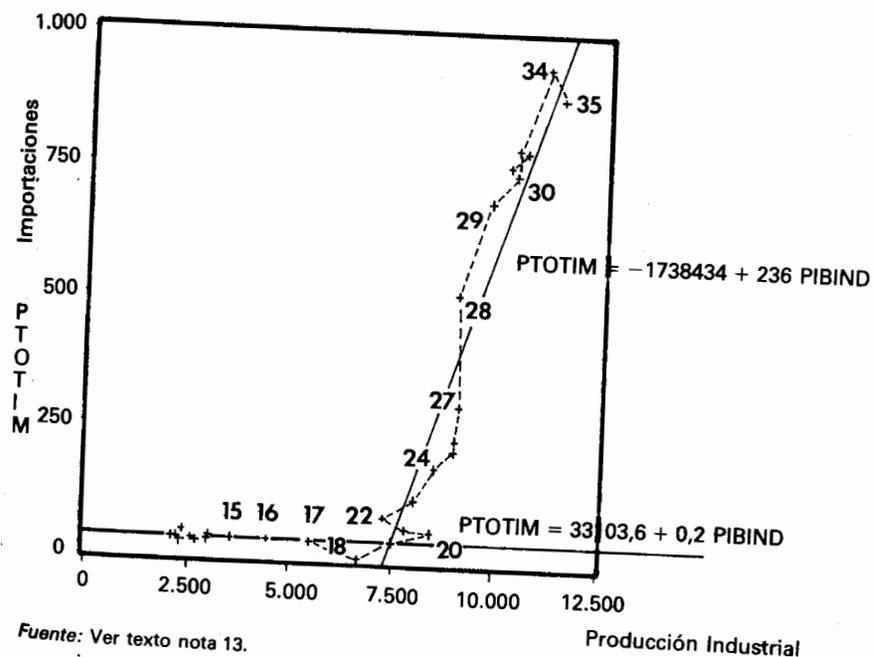
«revolución del petróleo» tuvo lugar en la década siguiente. Precisamente, fue entonces cuando Calvo Sotelo constituyó el monopolio. Durante los años veinte y treinta el petróleo era un componente pequeño del consumo energético total (el 8 por 100 en 1935), pero en rápida expansión (había sido el 1 por 100 en 1920).

En torno a la Primera Guerra Mundial el papel que el petróleo y los productos petrolíferos representaban en la economía española cambió radicalmente. En muy pocos años el petróleo pasó de lo que los historiadores han llamado «la era de la iluminación» a la «era de la energía», de alimentar quinqués a alimentar motores, de utilizarse en forma de queroseno a consumirse en forma de gasolina. El cambio radical del papel que el petróleo desempeña en la economía española antes y después de 1918 nos viene expresado por el gráfico 11, que muestra una nube de puntos que relacionan las importaciones de petróleo con la producción industrial para cada uno de los años de 1900

a 1935. La nube de puntos tiene dos segmentos claramente diferenciados, antes y después de 1918, a los cuales se les ha ajustado la recta correspondiente. Antes del citado año no hay prácticamente ninguna relación entre una y otra variable; después de ese año la correlación entre producción industrial y consumo de petróleo es altísima¹³.

GRÁFICO 11

RELACION ENTRE IMPORTACIONES DE PRODUCTOS PETROLIFEROS Y PRODUCCION INDUSTRIAL (1900-1935)



Fuente: Ver texto nota 13.

¹³ Las rectas ajustadas son

$$1900-1917 \\ PTOTIM = 33103,6 + 0,2 PIBIND \\ (6,9) \quad (0,15) \\ (R^2=0,06) \quad (DW=2,8) \quad (F=0,02)$$

$$1918-1935 \\ PTOTIM = -1738433,9 + 236,2 PIBIND \\ (-9,6) \quad (12,0) \\ (R^2=0,89) \quad (DW=1,1) \quad (F=144,5),$$

donde PTOTIM = importaciones de productos petrolíferos, y PIBIND = índice de producción industrial [Alcaide (1976)].

Resumiendo para concluir esta sección, por tanto, la premisa de que existía un monopolio privado al que había que combatir por medio de un monopolio público es altamente discutible. En los años veinte la competencia era vigorosa, tanto en el mercado internacional como en el mercado español¹⁴. Por otra parte, la demanda española de petróleo estaba creciendo a gran velocidad a partir de niveles muy bajos, lo cual introducía otro elemento de inestabilidad en el mercado. La mayor parte de las grandes empresas se habían establecido en España muy recientemente (tras la Primera Guerra Mundial) y estaban todavía tanteando el mercado cuando se creó el monopolio.

2. *Ingresos presupuestarios.* No puede negarse que una de las más poderosas razones que movieron a Calvo Sotelo a dar el paso que fue la instauración del monopolio fue la fiscal. En su papel de ministro de Hacienda, Calvo Sotelo se había propuesto muy seriamente equilibrar el presupuesto, para lo cual le era absolutamente necesario incrementar los ingresos fiscales¹⁵. La idea de someter a régimen de monopolio algún artículo importado de demanda rígida estaba ya en embrión en su llamada «carta programa»¹⁶.

En realidad, la idea de establecer un monopolio sobre la distribución del petróleo en España era antigua: se remonta al menos a la Ley de Presupuestos de 1897 que, sin duda en el marco de las medidas urgentes para financiar la guerra de Cuba, daba poder al Gobierno para crear dos monopolios explotables en forma de arriendo, el de petróleos y el de explosivos. En aquel entonces, el Gobierno estableció rápidamente el monopolio de los explosivos, en tanto dejaba el de petróleos en suspenso indefinidamente¹⁷. La idea había revivido veinte años más tarde en un librito de Joaquín Sánchez de Toca, que el propio Calvo Sotelo cita como precursor de su iniciativa¹⁸.

Tanto el monopolio de los explosivos como el más antiguo y duradero de los tabacos habían resultado muy productivos desde el punto de vista de la recaudación fiscal. Pese a sus protestas de que no era la recaudatoria la principal motivación para establecer el monopolio de petróleos, la evidencia es que, en primer lugar, estaba entre

¹⁴ Nuestro estudio, forzosamente fragmentario, de las tasas de beneficio de las empresas españolas muestra que, en general, éstas eran más bien bajas, debido en parte a las altas inversiones que las empresas estaban realizando ante las expectativas de un mercado en expansión.

¹⁵ Comín (1987), p. 1305; Calvo Sotelo (1974), pp. 81, 97, 100-2, y Pastor Ridruejo (1986).

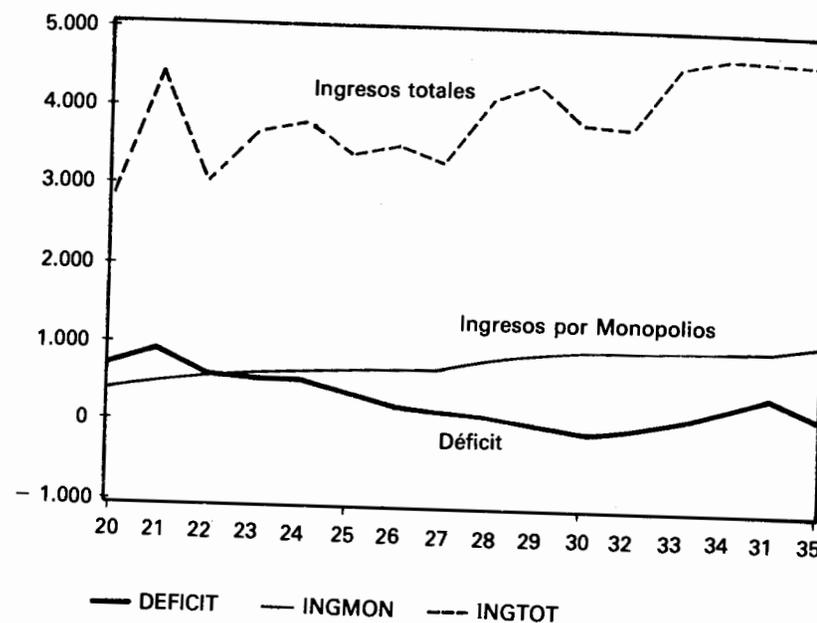
¹⁶ Calvo Sotelo (1974), p. 81.

¹⁷ Tortella (1987) y Pastor Ridruejo (1986). Véase otra referencia a la ley de 1987 en una breve nota de Federico Bas, entonces subsecretario de Hacienda, en el *Anuario del Monopolio de Petróleos*, II (1930), pp. 7-10, titulada «Un antecedente olvidado».

¹⁸ Sánchez de Toca (1917) y Calvo Sotelo (1974), pp. 135-6.

GRÁFICO 12

INGRESOS (TOTALES Y POR MONOPOLIOS) Y DEFICIT DEL ESTADO ESPAÑOL, EN MILLONES DE PESETAS CORRIENTES



Fuente: Cuadro 9.

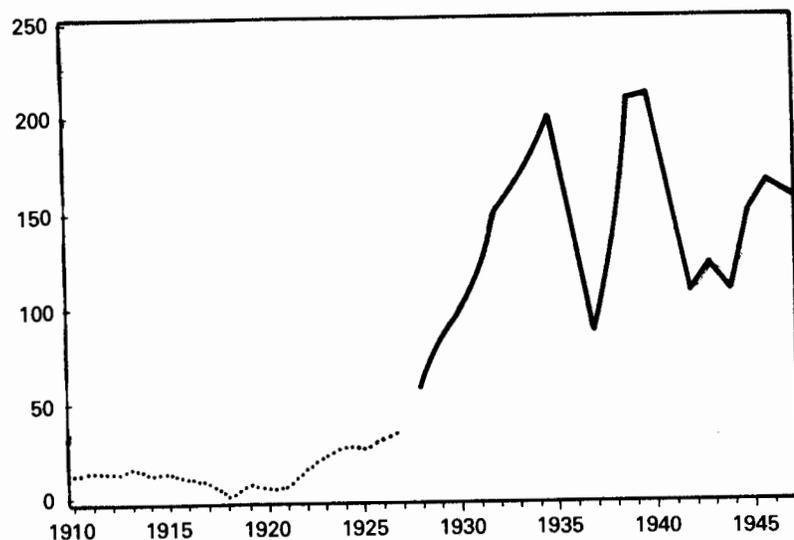
las razones que con más fuerza movieron a Calvo Sotelo, en especial después del fracaso parcial de sus proyectos de reforma tributaria¹⁹; y, en segundo lugar, de hecho el éxito *indiscutido* del monopolio fue como instrumento recaudatorio.

La cuestión de los ingresos presupuestarios es crucial para comprender no sólo los motivos de Calvo Sotelo, sino también la razón por la cual el monopolio no fue suprimido tras el establecimiento de la II República. Calvo Sotelo fue uno de los ministros más destacados dentro del gobierno de Primo de Rivera. Al instaurarse la República poco más de tres años después de establecerse el monopolio, muchos esperaban la desaparición de esta institución, tan representativa e identificada con la obra de la Dictadura. Sin embargo, no desapareció,

¹⁹ Calvo Sotelo (1974), caps. VI y VII, esp. pp. 90-106 y 135-6; Pastor Ridruejo (1986). Ben-Ami (1983), p. 248, piensa también que «el sonado fracaso de Calvo Sotelo en su intento de revolucionar el sistema impositivo español [explica] su gran interés en establecer el monopolio del petróleo» (traduzco).

GRÁFICO 13

INGRESOS DEL ESTADO DERIVADOS DEL PETRÓLEO, EN MILLONES DE PESETAS CONSTANTES DE 1913



Fuente: Como en el cuadro 14.

pese a los ataques y polémicas de que fue objeto²⁰, y la causa principal fue que el monopolio era visto como una fuente segura de ingresos cuantiosos y crecientes para el presupuesto (gráficos 12 y 13 y cuadros 9 y 10)²¹ por los republicanos tanto como por los monárquicos.

Sin embargo, hay razones para dudar de lo fundado de opinión tan unánime. Lo que nadie ha advertido desde entonces hasta ahora es que los aranceles de aduanas hubieran podido rendir ingresos similares e incluso mayores que los que rendía el monopolio. Obnubilados por el enorme crecimiento *absoluto* de los ingresos del petróleo, nadie parece haberse dado cuenta de que éstos eran debidos al enorme aumento de las importaciones causado por el crecimiento del con-

²⁰ Ramos Oliveira (1934 y 1935) y Prieto (1975), esp. pp. 11-64.

²¹ En el gráfico 13, la línea de puntos representa los ingresos presupuestarios provenientes del petróleo (en su gran mayor parte, derechos de aduanas) antes del monopolio; la línea continúa, la renta estatal del petróleo derivada de la participación en los beneficios del monopolio.

sumo, no a las virtudes recaudatorias del monopolio. La prueba es muy sencilla: basta con dividir los ingresos petroleros estatales antes y después del monopolio por el volumen del petróleo importado (gráfico 14 y cuadro 10, col. 3). Esta simple operación muestra que los ingresos *reales* (en pesetas constantes) *por tonelada importada* alcanzaron el máximo hacia 1910, cuando los aranceles eran más altos. La bajada subsiguiente se debió a la rebaja en los derechos. La instauración del monopolio sólo parece haber contribuido a estabilizar el nivel de ingresos, o en todo caso a aumentarlo ligeramente, pero siempre por debajo de los niveles iniciales (el pico en torno a 1941 se debe a un impuesto extraordinario durante los primeros años del franquismo destinado a desanimar la demanda ante las escaseces provocadas por la Segunda Guerra Mundial y el bloqueo aliado). Lo que Calvo Sotelo y muchos de sus enemigos consideraban una obra maestra en recaudación financiera en realidad no fue sino un arbitrio de mediana eficacia. Lo que es más, durante el franquismo el Estado suplementó la «renta del monopolio» con impuestos sobre el consumo

CUADRO 9

INGRESOS PRESUPUESTARIOS, TOTALES Y POR MONOPOLIOS, Y DEFICIT DEL ESTADO ESPAÑOL (en millones de pesetas corrientes)

Años	Totales (1)	Totales Monopolios (2)	Monopolio Petróleos (3)	Déficit (4)
1920	2.855	397	NA	706
1921	4.417	501	NA	901
1922	3.033	545	NA	621
1923	3.671	601	NA	519
1924	3.829	621	NA	531
1925	3.400	670	NA	380
1926	3.520	693	NA	202
1927	3.308	701	NA	180
1928	4.113	826	94	101
1929	4.336	909	149	23
1930	3.824	950	165	-106
1931	3.780	948	180	-33
1932	4.584	999	253	104
1933	4.693	1.009	237	238
1934	4.635	995	229	427
1935	4.652	1.090	286	184

Fuente: Comín (1985).

CUADRO 10

INGRESOS DEL ESTADO POR PETROLEO, EN PESETAS
CORRIENTES, EN PESETAS CONSTANTES Y EN PESETAS
CONSTANTES POR TONELADA IMPORTADA

Años	Ptas. corrientes (1)	Ptas. constantes (2)	Ptas. constantes/ Tm importada (3)
1910	12.703,8	12.936,6	420,2
1911	12.568,4	13.271,8	408,1
1912	13.240,1	13.320,0	410,2
1913	15.745,9	15.745,9	392,7
1914	12.838,1	12.876,7	379,8
1915	13.664,3	12.513,1	359,0
1916	13.052,2	10.133,7	291,0
1917	12.587,6	8.386,2	246,6
1918	2.996,7	1.373,4	352,6
1919	14.923,8	6.701,3	193,1
1920	11.485,8	5.046,5	86,9
1921	8.289,1	5.419,7	75,7
1922	22.513,9	14.036,1	170,9
1923	34.988,4	21.651,3	185,1
1924	46.765,0	26.096,5	145,5
1925	46.202,0	25.385,7	119,1
1926	51.725,0	31.028,8	133,7
1927	57.048,0	34.870,4	116,5
1928	98.049,0	58.466,9	114,6
1929	133.172,0	79.410,9	115,9
1930	157.411,0	94.258,1	124,6
1931	196.108,0	116.177,7	147,4
1932	246.723,0	148.093,0	188,6
1933	259.141,0	162.879,3	221,0
1934	291.783,0	178.569,8	189,4
1935	328.522,0	200.074,3	225,4
1936	231.168,0	138.258,4	202,8
1937	163.978,0	86.991,0	79,1
1938	288.062,0	135.878,3	131,3
1939	501.277,0	207.224,9	240,8
1940	608.691,0	210.765,6	291,4
1941	522.513,0	153.005,3	352,5
1942	396.018,0	105.492,3	395,3
1943	504.688,0	120.421,9	237,3
1944	482.735,0	107.084,1	256,2
1945	739.368,0	147.784,9	252,9
1946	985.880,0	164.203,9	172,8
1947	1.100.013,0	156.251,8	164,6

Fuente: Calculado a partir de: *Estadística del Comercio Exterior, Estadística... de la Contribución Industrial y de Comercio, Estadística de la Contribución sobre las Utilidades... Anuario del Monopolio de Petróleos*. Bustelo y Tortella (1976).

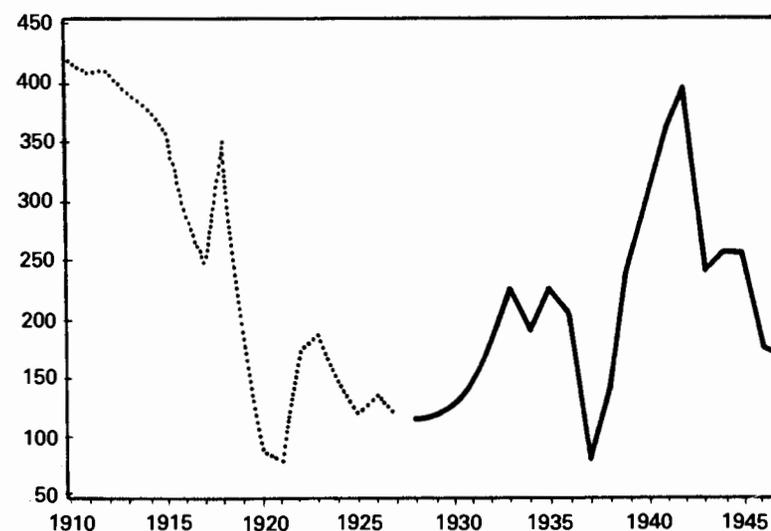
de productos petrolíferos, desvirtuando así la esencia del monopolio tal como lo había concebido Calvo Sotelo.

En realidad, las razones de que el monopolio sobreviviera me parecen haber sido más políticas que económicas. La República fue un régimen demasiado frágil para aventurarse a hacer experimentos en materia de ingresos presupuestarios. Y para el régimen de Franco, Calvo Sotelo fue el proto-mártir: deshacer su obra hubiera rayado en lo sacrilego; por añadidura, el principio de un monopolio estatal era muy acorde con las ideas estatistas e intervencionistas de aquel régimen.

3. *Precios y servicios*. Tampoco parece claro que los beneficios que los consumidores derivaron de la existencia del monopolio estatal compensaran los inconvenientes. En primer lugar, el precio de la gasolina aumentó (ver gráficos 15, 16 y 17) a partir de 1927, pasando de 56 céntimos el litro en 1928 a 76 céntimos en 1935. El ritmo de este aumento superó no sólo al del índice general de precios, sino

GRÁFICO 14

INGRESOS DEL ESTADO DERIVADOS DEL PETROLEO EN PESETAS DE
1913 POR TONELADA IMPORTADA

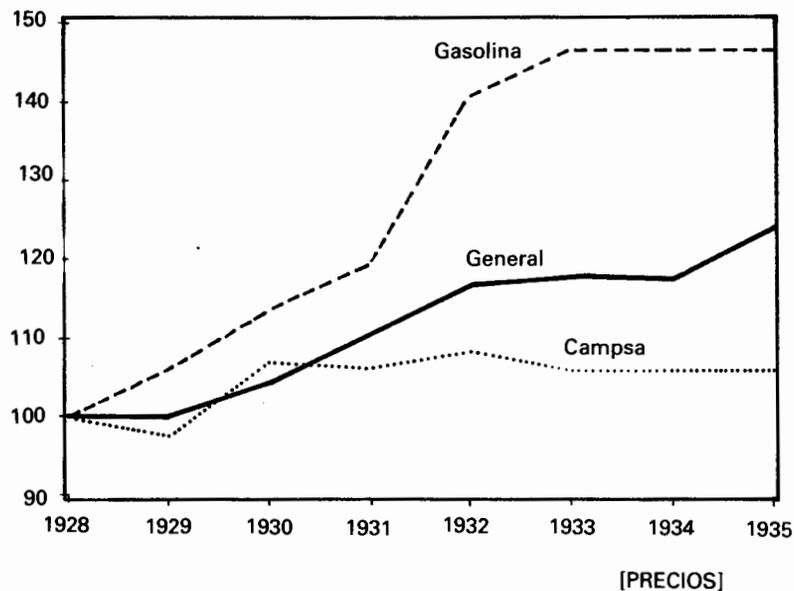


ITPCTI — TIPCTI

Fuente: Cuadro 10, col. 3.

GRÁFICO 15

INDICE DE PRECIOS: DE GASOLINA, GENERAL DE PRODUCTOS ENERGETICOS, Y GENERAL DE PRODUCTOS DE CAMPSA, BASE 1928 = 100



— IENG28 IPRGEN - - - - IPGA28

Fuente: Calculado a partir de Paris Eguilaz (1943) y el *Anuario del Monopolio de Petróleos*.

también al de los precios energéticos. Aunque es cierto que los demás precios de CAMPSA no aumentaron, o apenas lo hicieron, debe tenerse en cuenta que la gasolina representaba las tres cuartas partes de las ventas de CAMPSA.

Los defensores del monopolio afirmaban que los precios de la gasolina en España eran más bajos que en muchos países europeos. Eso era cierto en pesetas (gráfico 16), pero la cotización de nuestra moneda cayó en picado durante esos años, lo cual exageraba los precios extranjeros al convertirlos a pesetas. En el gráfico 17, que muestra los índices de precios de la gasolina en los respectivos países referidos al precio de 1927, puede verse que el mayor aumento había ocurrido en España. El monopolio produjo, como es de esperar de todos los monopolios, un encarecimiento del producto.

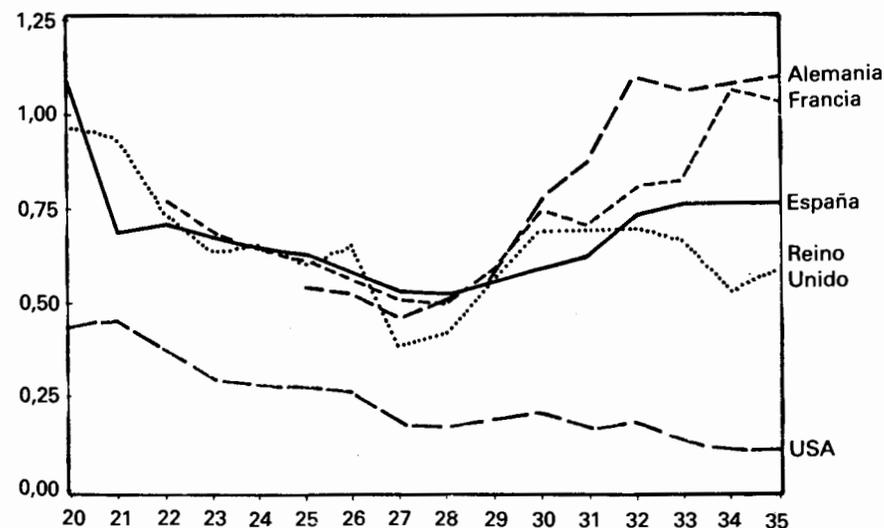
En cuanto a la calidad del servicio, a falta de una rebusca sistemática en la prensa, puede ofrecerse un indicador, el número de ga-

solineras, que sugiere un descenso en la calidad del servicio que recibían los automovilistas (cuadro 11). Para tener una idea de los órdenes de magnitud, en Francia en 1927 había unas 20.000 estaciones²². El número en España no sólo era una séptima parte, sino que descendió entre 1927 y 1935. Este empeoramiento del servicio es consustancial a la lógica del monopolio. Al no haber competencia, es natural —incluso de alabar, desde el punto de vista de la economía estatal— reducir costes a expensas del consumidor. Los ahorros considerables que implicó para CAMPSA la reducción del número de gasolineras los pagó el automovilista en trayectos más largos al surtidor y en colas más largas una vez llegado a éste.

4. *Aprovisionamiento militar*. No resultan muy claras, a poco que se reflexione, las ventajas que un monopolio estatal tiene para fines estratégicos. Las compras para estos fines pueden hacerse en el mercado libre con igual o mayor ventaja que enfrentándose a un monopolio, aunque éste sea público (recordemos que CAMPSA era una

GRÁFICO 16

PRECIOS DE GASOLINA AUTOMOVIL EN ESPAÑA, FRANCIA, ALEMANIA, REINO UNIDO Y USA (GOLFO), EN PESETAS POR LITRO

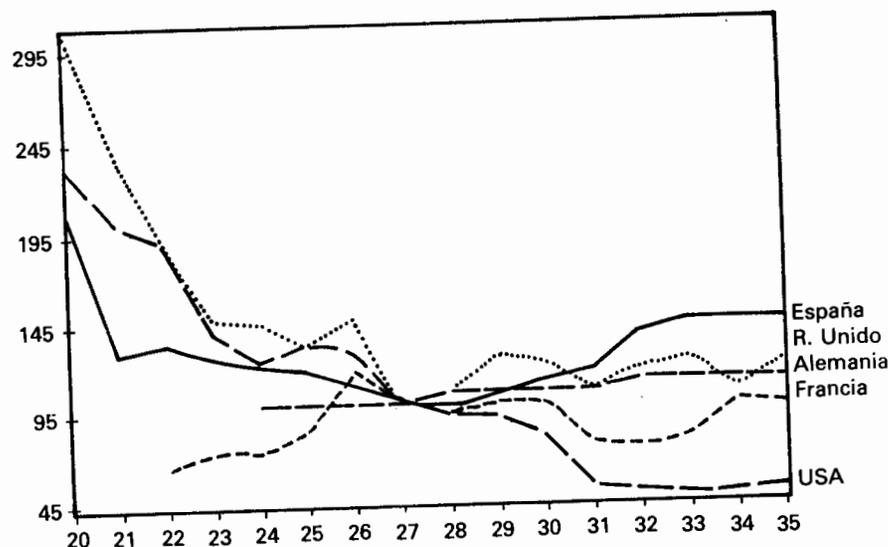


Fuente: Calculado a partir de las fuentes citadas en el gráfico 17.

²² Grandel (1935), p. 36.

GRÁFICO 17

INDICES DE PRECIOS DE GASOLINA EN ESPAÑA, REINO UNIDO, ALEMANIA, FRANCIA Y USA (GOLFO), 1927 = 100



Fuente: Calculado a partir de: Paris Eguilaz (1943). The Institute of Petroleum, Londres. Comité Professionnel du Pétrole, Paris. Enos (1962). Martin Aceña (1983). Martínez Méndez (1983). *Estadísticas Básicas*.

empresa privada, aunque el Gobierno interviniera en ella). Que esta labor no se llevó a cabo muy eficientemente lo demuestra el hecho de que cuando estalló la Guerra Civil ambos bandos se encontraron a los pocos días desprovistos de combustible.

La lucha por el aprovisionamiento de petróleo es uno de los muchos episodios novelescos de nuestra guerra. Pese a que era muy bajo el consumo de carburantes líquidos por el Ejército español en la víspera de la Guerra Civil, desde las primeras semanas se encontraron desprovistos ambos bandos. No es sólo que escasearan las calidades más básicas de combustibles, en especial la gasolina de avión, sino que faltaron desde el comienzo productos especializados pero vitales, como el tetraetilo de plomo. Si el bando republicano pudo contar pronto con el apoyo de la Unión Soviética, el franquista (que tras varios meses se encontró con el apoyo incondicional de Texaco) pasó grandes dificultades en los primeros momentos, y tuvo que recurrir a compras masivas en el mercado portugués financiadas con contribuciones privadas, en gran parte, muy posiblemente, de Juan March.

CUADRO 11

ESTACIONES DE SERVICIO EN ESPAÑA

	1927	1929	1935
Total	3.000	3.059	2.542
Autos por estac.	40	54	71
Estac. en Barcelona	?	131	12
Estac. en Madrid	?	133	30

Fuentes: Grandel (1935) y *Anuario del Monopolio de Petróleos*, 1930, pp. 153-312 y 1935-6, pp. 243-60.

5. En cuanto a las *otras razones* aducidas por Calvo Sotelo, tampoco está nada claro que el monopolio estatal estuviese en mejores condiciones para alcanzar los objetivos marcados en el real decreto-ley que lo hubieran estado soluciones alternativas, tales como los incentivos fiscales, una empresa estatal no monopolística, o, simplemente, el mercado. Pueden ponerse dos de estos objetivos como ejemplos. El real decreto-ley asignaba al monopolio las tareas de desarrollar una industria de refino, de modo que al cabo de cinco años (esto es, hacia 1933) el 80 por 100 del petróleo consumido hubiera sido refinado en España, y de crear en el mismo plazo una flota propia para transportar el petróleo importado. De hecho, CAMPSA cumplió en gran parte la segunda misión, pero no la primera. Ambas decisiones parecen razonables, precisamente porque son las que con toda probabilidad hubieran adoptado las empresas privadas actuando en el mercado libre.

Ya antes hicimos referencia a la revolución que en la actividad refinadora supuso el descubrimiento del proceso de *cracking*. Este proceso era muy costoso y tenía fuertes economías de escala. Las resistencias de CAMPSA a cumplir esta parte del contrato que había firmado con el Estado se debieron en gran parte a la convicción de sus directivos de que el mercado español no era lo bastante grande como para justificar el establecimiento de refinerías. Por otra parte, la estructura financiera y jurídica de CAMPSA desaconsejaba una inversión de tal envergadura: el capital de la empresa era insuficiente; la distribución de los beneficios, como hemos visto, se hacía de tal manera que los dividendos fueron más bien modestos, por lo que una ampliación de capital o una emisión de obligaciones, y sobre todo en las circunstancias de los años treinta, eran proposiciones más que problemáticas; por añadidura, la estructura jurídica del monopolio era tal que las inversiones de CAMPSA como empresa privada se consideraban automáticamente propiedad del Estado. En estas condiciones

resulta claro que Calvo Sotelo eligió un medio equivocado para lograr sus fines. El incentivo fiscal, penalizando la importación de productos refinados, como se hizo en Francia con la ley de 1928, o la asunción de la tarea por una empresa pública, como se hizo en España con la ley de 1948, hubiera sido más efectivo que el sistema de monopolio arrendado a una empresa privada, independientemente de la opinión que uno tenga sobre la conveniencia de fomentar artificialmente tal industria.

En cambio, CAMPSA sí contribuyó decisivamente a la formación de una flota petrolera. En vísperas de la Gran Guerra sólo había un buque petrolero español que, hundido en la contienda, no fue repuesto. Durante los años veinte se construyeron o adquirieron algunos buques-tanque por empresas españolas, que quedaron en manos de CAMPSA al expropiar ésta a aquéllas. Posteriormente CAMPSA emprendió un programa de construcción de buques en astilleros nacionales, de modo que en 1935 tenía, aparte de embarcaciones de cabotaje y pequeño calado, ocho buques nuevos además de los antiguos. En total era una respetable flota de doce buques tanques capaces de grandes singladuras. En mi opinión, el vigor con que CAMPSA emprendió este programa muestra su voluntad de efectuar inversiones considerables cuando éstas se justificaban económicamente. Ahora bien, cabe también preguntarse si el tamaño de la flota de CAMPSA era el óptimo. Durante los años cuarenta el bloqueo aliado hizo que los buques permanecieran inactivos o incluso se utilizaran en el transporte de ganado.

2. Conclusiones

Resumiendo, uno no puede evitar una cierta sensación de futilidad repasando la historia del Monopolio de Petróleos. Sus aciertos los hubiera llevado a cabo también la empresa privada. Y en cambio sus errores posiblemente los hubiera evitado la empresa privada.

No quiere esto decir, con todo, que el *laissez faire* puro y simple me parezca necesariamente la mejor política en el complejo mercado del petróleo. Una empresa mixta estatal y privada dedicada al comercio y la industria del petróleo tenía entonces justificación, y probablemente la siga teniendo. Esta es la solución que buscaron varios países europeos no productores de petróleo, en especial Gran Bretaña, Francia, e Italia. Una de las justificaciones de esta empresa sería la de competir con el «monopolio internacional» en el momento en que éste se hiciera sentir. Para ello no tenía sentido crear otro monopolio. Como se dijo durante la discusión de la ley francesa de 1928, no es razonable crear un monopolio petrolero si no se produce pe-

tróleo. En cambio, una empresa estatal o mixta no monopolística (y este proyecto se estudió y se desechó durante la II República) hubiera cumplido dos funciones esenciales: competir en precios y en servicio con las tan denostadas multinacionales; y abrir nuevos canales de abastecimiento, pensando sobre todo en momentos de guerra o crisis. Una empresa de este tipo hubiera sido mucho menos costosa política y económicamente que lo fue el sistema de monopolio, porque hubiera evitado el enojoso problema de las indemnizaciones y la responsabilidad de asumir la arrendataria recién fundada el abastecimiento nacional. Estos fueron dos grandes obstáculos que afectaron muy negativamente el desenvolvimiento de CAMPSA en su primera etapa.

A través de esta empresa estatal o mixta los consumidores españoles hubieran podido tener acceso directo al mercado internacional, e incluso a la adquisición de yacimientos, como fue el caso de *British Petroleum*, de la *Compagnie Française des Pétroles*, o de la *AGIP* italiana. Y la presencia en el mercado mundial de tal entidad hubiera constituido una cierta garantía, en momentos de escasez o tensión internacional, por medio de los contactos y contratos por ella establecidos. Para todas estas cosas, en cambio, el monopolio estatal era un grave obstáculo, en primer lugar, porque nació con la enemiga de las multinacionales, y en segundo lugar porque, con sus recursos sujetos a sus obligaciones con el Estado, tenía muy escasa capacidad de maniobra. En último término, el monopolio no tenía justificación económica ninguna; con él tan sólo se perseguía, en palabras de su creador, un «altísimo designio nacionalizador y estatista».

BIBLIOGRAFIA

- ALCAIDE, JULIO (1976), «Una revisión urgente de la renta nacional española en el siglo XX», en *Datos básicos para la historia financiera de España, 1850-1974*, 2 vols., Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ARTOLA, MIGUEL; ANES RAFAEL, y TEDDE, PEDRO (1978), *Los ferrocarriles en España. II. Los ferrocarriles y la economía*, Madrid: Banco de España.
- BEN-AMI, SHLOMO (1983), *Fascism from Above. The Dictatorship of Primo de Rivera in Spain, 1923-1930*, Oxford: Clarendon Press.
- BUSTELO, FRANCISCO y TORTELLA, GABRIEL (1976), «Monetary Inflation in Spain, 1800-1970», *The Journal of European Economic History*, 5, 1.
- CALVO SOTELO, JOSÉ (1974), *Mis servicios al Estado*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (1.ª ed., 1931).
- CARRERAS i de ODRIÓZOLA, ALBERT (1984), «La producción industrial española, 1842-1981: construcción de un índice anual», *Revista de Historia Económica*, II, 1.

- CLOUGH, SHEPARD B. (1964), *The Economic History of Modern Italy*, Nueva York y Londres: Columbia University Press.
- COMÍN COMÍN, FRANCISCO (1985), *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España, 1801-1980*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (1988), *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ENOS, JOHN LAWRENCE (1962), *Petroleum Progress and Profits. A History of Process Innovation*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Estadísticas Básicas de España, 1900-1970*, Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- GRANDEL, J. (1935), *Le monopole du pétrole en Espagne*, París.
- Historical Statistics of the United States*, Washington, DC: US Bureau of the Census, 1960.
- MARTÍN ACEÑA, PABLO (1985), *La política monetaria en España, 1919-1935*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MARTÍNEZ MÉNDEZ, PEDRO (1983), «Nuevos datos sobre la evolución de la peseta entre 1900 y 1936» en Gonzalo Anes, Luis Angel Rojo y Pedro Tedde, *Historia económica y pensamiento social. Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral*, Madrid: Alianza/Banco de España.
- MELBY, ERIC, D. K. (1981), *Oil and the International System: the Case of France, 1918-1969*, Dissertations in European Economic History. Nueva York: Arno Press.
- PARÍS EGUILAZ, HIGINIO (1943), *El movimiento de precios en España*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía «Sancho de Moncada».
- PASTOR RIDRUEJO, LUIS (1986), «La creación del monopolio de petróleos», en Instituto de Estudios Fiscales, *La Hacienda Pública en la Dictadura, 1923-1930*, Madrid: Sección de Reprografía del Ministerio de Hacienda.
- PRIETO, INDALECIO (1975), *Dentro y fuera del Gobierno (Discursos parlamentarios)*, México: Oasis.
- RAMOS OLIVEIRA, ANTONIO (1934), «Historia del Monopolio de Petróleos», *Leviatán*, n.º 5, sept.
- (1935), *El capitalismo español al desnudo*, Madrid.
- SÁNCHEZ DE TOCA, JOAQUÍN (1917), *El petróleo como artículo de primera necesidad para nuestra economía nacional*, Madrid: Imp. de Isidoro Perales.
- SUDRIÀ, CARLES (1987), «Un factor determinante: la energía», en Jordi Nadal, Albert Carreras y Carles Sudrià, comps., *La economía española en el siglo XIX*, Barcelona: Ariel.
- TORTELLA CASARES, GABRIEL (1987), «La implantación del monopolio de los explosivos en España», *Hacienda Pública Española*, n.º 108-109.

Capítulo 5

EL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA: INVERSION INDUSTRIAL Y ESPECIALIZACION SECTORIAL

PABLO MARTIN ACEÑA *
FRANCISCO COMIN *

En este trabajo examinamos la evolución de las inversiones del Instituto Nacional de Industria (INI) y su distribución sectorial, desde su fundación en 1941 hasta la actualidad. Nuestro principal objetivo es determinar el grado de especialización del *holding* y de sus empresas. También nos interesa conocer las razones por las cuales el INI ha destinado sus recursos a unas determinadas ramas productivas y no a otras ¹.

En primer lugar, se examina la evolución de la inversión total del Instituto y su importancia respecto a la inversión pública y a la Formación Bruta de Capital del conjunto de la economía; en la segunda sección se estudia la distribución sectorial de la inversión del Instituto y a continuación se aborda la estructura sectorial de las inversiones del Grupo de Empresas; finalmente, examinamos la política industrial del INI y los argumentos que pueden explicar la especialización industrial del *holding*.

1. La evolución histórica de la inversión del INI

El cuadro 1 muestra la evolución histórica por quinquenios de la inversión del INI y su composición por grupos de activos. Comprobamos que la inversión total ha registrado un aumento ininterrumpido

* Universidad de Alcalá de Henares y Fundación Empresa Pública.

¹ Los trabajos más importantes sobre esta cuestión son los de Myro (1981, 1983) y Braña y Buesa (1981).

entre 1946 y 1985, mucho más acusado en términos nominales (18 por 100) que reales (9,2 por 100).

El mayor crecimiento ocurrió en las décadas de formación (1940) y despegue (1950), con tasas que superan la media de todo el período. En el decenio de 1960 la tasa de variación de la inversión se redujo, hasta un 10,9 y un 7,5 %, en términos nominales y reales, respectivamente. En los años setenta, el ritmo de aumento de la inversión fue aún menor, llegándose a registrar incluso una tasa negativa, en términos constantes. En el quinquenio, 1980-1985, la tasa de inversión fue positiva, aunque muy inferior a los registros del período 1946-1970. Así pues, en la evolución de la inversión total del INI quedan delimitadas dos grandes etapas. La primera corresponde a los primeros veinte años y se caracteriza por altas tasas de inversión, que sugieren que el INI desempeñaba entonces un papel muy activo en la política industrial. En la segunda fase, que comprende los últimos veinte años, el ritmo inversor ha sido mucho menor, lo que indica que el INI perdió su anterior protagonismo, pasando a desempeñar un papel secundario en la estrategia industrial española ².

CUADRO 1

EVOLUCION DE LA INVERSION ACUMULADA DEL INI
(En millones de pesetas de cada año)

	Inversiones directas		Créditos y préstamos		Otro Activo		Total	
	Mptas.	%	Mptas.	%	Mptas.	%	Mptas.	Mptas. ¹
1946	795	91,8	61	7,1	10	1,1	866	144
1950	3.080	81,5	673	17,8	27	0,7	3.780	397
1955	13.336	69,7	5.626	29,4	162	0,9	19.124	1.386
1960	37.817	67,2	16.681	29,7	1.743	3,1	56.241	2.793
1965	55.316	55,6	43.726	44,0	355	0,4	99.397	3.878
1970	72.086	43,1	92.982	55,7	1.978	1,2	167.046	5.930
1975	100.750	38,5	155.293	59,4	5.594	2,1	261.592	5.252
1980	247.804	45,1	276.472	50,3	25.258	4,6	549.535	4.816
1985	775.908	73,2	251.301	23,7	32.735	3,1	1.059.944	5.218

¹ En pesetas constantes

Fuentes: INI, Dirección de los Servicios Económicos y Financieros: *Balances y Cuentas de Resultados del Instituto Nacional de Industria. Años 1941 a 1974* (Madrid, 1975). INI, *Memoria anual*, 1941-42 a 1986.

² Sobre la historia del Instituto, véase, Boyer (1975), Bonet Ferrer (1976); Schwartz y González (1978) y Martín Aceña y Comín (1988).

CUADRO 2

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INVERSION TOTAL
DEL INI
(En porcentajes)

	En pesetas corrientes	En pesetas constantes
1946-1950	36,8	25,4
1950-1960	27,0	19,5
1960-1970	10,9	7,5
1970-1980	11,9	-2,1
1980-1985	13,1	1,6

Fuente: Cuadro 1.

En la evolución de los grupos de inversión puede apreciarse como rasgo fundamental la disminución relativa de las inversiones directas, que recogen la financiación por vía de capital del Instituto a las empresas en las que participa. Los elevados porcentajes sobre el activo total que se registran en 1946 y 1950 no se mantienen, sino que van descendiendo, hasta llegar al 38,5 por 100 en 1975. Posteriormente, se inicia una recuperación como consecuencia de las nuevas aportaciones de capital del Instituto a sus empresas; la proporción de las inversiones directas en el total aumenta al 45,1 por 100 en 1980 y al 73,2 por 100 en 1985. Esto supone un retorno a la estrategia financiera de las primeras décadas.

Por el contrario, la partida de «créditos y préstamos», como forma de financiación del INI a sus empresas, crece durante todo el período 1946-1975, pasando del 17,8 por 100 en 1950 al 59,4 por 100 en 1975. No obstante, tras 1975 la relevancia de esta vía de financiación disminuye hasta el 23,7 por 100 correspondiente a 1985. Recuérdese que estos cambios en la estructura de las inversiones del *holding* reflejan transformaciones paralelas en el sistema de financiación del propio Instituto ³. Hasta 1960, cuando predominaban los recursos propios, el INI financió a sus empresas mediante aportaciones de capital; por el contrario, cuando en 1957 cesó la financiación estatal al *holding*, el INI cambió su estrategia inversora.

Como puede comprobarse, en el cuadro 3, la inversión anual del Instituto al finalizar el primer lustro de su existencia representaba aproximadamente un 2,0 por 100 de la Formación Bruta de Capital

³ Como hemos estudiado en Martín Aceña y Comín (1989b).

(FBC). En términos relativos, el mayor esfuerzo inversor del INI ocurrió en los años 50, pasándose del 3,7 por 100 en 1950, al 7,0 en 1960. La estabilización financiera de 1959 y el papel subsidiario que el I Plan de Desarrollo asignó al Instituto, se manifiesta en un descenso de la dimensión relativa de sus inversiones, hasta un mínimo del 1,6 por 100 en 1975. En los diez años siguientes se produjo una cierta recuperación, explicada por el descenso de la inversión privada y el mantenimiento de la inversión pública. El INI cumplió así un papel compensador, evitando que la caída de la inversión agregada fuese más brusca. En años recientes, además, los planes de reconversión industrial exigieron aún mayores inversiones públicas, con objeto de reestructurar empresas y fomentar nuevas líneas de negocios ⁴.

CUADRO 3

FORMACION BRUTA DE CAPITAL, INVERSION PUBLICA
E INVERSION DEL INI
(Cifras en millones de pesetas)

	FBC 1	Inversión pública 2	Inversión INI 3	Inversión Pública e inversión INI 4	Porcentajes		
					3/1	3/4	4/1
1946	12.126	2.415	247	2.662	2,0	9,2	22,0
1950	27.229	3.615	1.021	4.636	3,7	22,0	17,0
1955	81.668	8.022	5.792	13.814	7,1	41,9	16,9
1960	118.782	13.835	8.276	22.111	7,0	37,4	18,6
1965	345.925	36.525	10.996	47.521	3,2	23,1	13,7
1970	629.108	64.905	18.287	83.192	2,9	22,0	13,2
1975	1.597.485	151.145	25.530	176.675	1,6	14,5	11,1
1980	3.221.512	287.300	75.414	362.714	2,3	20,8	11,3
1985	5.392.800	992.000	263.661	1.255.661	4,9	21,0	23,3

Notas: Col. 4 = col. 2 + col. 3.

Fuentes: vol. 1: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, *III Plan de Desarrollo. Series cronológicas del Modelo Económico* (cuadro 1.2.5); Uriel, *Enlace entre los sistemas de Contabilidad Nacional CNE-58 y CNE-70*, Anexo III, y Banco de España, *Memoria anual*, 1985. Madrid, 1986.

Col. 2: Comisaría del Plan, *III Plan de Desarrollo*, cuadros 1.2 y 1.3.2.3; Comín, *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España (1801-1980)*, cuadro 19, y Ministerio de Hacienda, *Cuentas de Administraciones Públicas*, años 1980-1985.

⁴ Sobre la evolución de la economía española durante la crisis, véase, Segura *et al.* (1989).

El cuadro 3 revela, asimismo, otros dos hechos de cierta importancia. Primero, el elevado porcentaje que la inversión pública total (col. 4) representa sobre las cifras de FBC, lo que indica que los agentes públicos han sido protagonistas notorios en el proceso inversor más reciente de la historia económica española. Para el período 1946-1960, la media de la inversión pública se situó en torno al 18 por 100 de la FBC, y para 1965-1980 el promedio estuvo cerca del 12 por 100. Segundo, la inversión pública canalizada a través del INI tiene una relevancia difícil de exagerar: en la década de 1950 significó más de un tercio, y aunque en las siguientes disminuyó (en consonancia con el papel secundario atribuido a las empresas públicas en la estrategia de desarrollo industrial), la inversión del INI se mantuvo todavía en el 20 por 100. El INI fue, por tanto, un agente que encauzó una buena parte del total de la inversión realizada por los entes y organismos públicos.

2. La distribución sectorial de la inversión del INI

En 1950, al final de la primera década de funcionamiento del Instituto, se constata que más de la mitad de su inversión se acumulaba en el sector energético: el refino de petróleo absorbía el 39,1 por 100 y la producción de energía eléctrica el 16,5 por 100. Estos porcentajes indican la «vocación» energética del *holding* desde sus orígenes; puesto que, como veremos, esta «especialización» va a perdurar, al menos hasta comienzos de la década de 1980, no parece exagerado afirmar que el INI ha sido en buena medida un «holding» energético. La inversión estaba concentrada en cuatro empresas: dos en el sector de hidrocarburos (ENCASO y REPESA) y dos en el sector eléctrico (ENDESA y ENHER). Las otras dos ramas que también absorbían una parte significativa de los recursos del Instituto eran la de transformación (Construcción naval, aeronáutica, vehículos automóviles y bienes de equipo) con un 20,3 por 100, y transportes y comunicaciones con un 15,7 por 100; en el primero, las principales empresas a las que estaba destinada la inversión del INI eran Bazán, CASA, HASA, E.N. de Hélices y ENASA; en el segundo, la mitad correspondía a los capitales invertidos en Elcano.

En los años cincuenta ocurrieron algunos cambios de importancia. La especialización energética se mantuvo, aunque disminuyó su participación en el total al 35,5 por 100, por la ralentización registrada en los desembolsos en el sector de hidrocarburos, y en particular por la congelación experimentada en las inversiones en ENCASO y REPESA desde 1957. Por el contrario, las inversiones en el sector eléctrico crecieron más que la media y aumentó el número de empresas.

Lo más destacable fue, sin duda, la ampliación de la participación correspondiente al sector minero-metalúrgico desde el 4,9 al 36,8 por 100; por la creación de ENSIDESA en 1950 y su desarrollo posterior. El crecimiento de la inversión en las ramas de transformación y de transportes y comunicaciones fue inferior al medio y por eso disminuyeron sus participaciones en el total. Así pues, a los veinte años de funcionamiento del Instituto, a la «especialización» energética de la primera década se añadió la «especialización» siderúrgica, y entre ambas industrias acaparaban el 72,3 por 100 de la inversión del INI. Más en concreto, en aquel año, el Instituto empleaba más de la mitad de sus recursos financieros en la producción de hierro y electricidad.

Esa estructura sectorial de la inversión del INI de 1960 se mantiene con algunas variaciones hasta el comienzo de la década de 1980. El sector de hidrocarburos perdió peso en el total, disminuyendo hasta un 8,1 por 100 en 1980, pero el subsector de electricidad y gas continuó aumentando su participación, hasta alcanzar un 23,9 por 100 en 1965 y un 30,6 por 100 en 1980. En conjunto, la industria energética conservó su importancia dentro del *holding*, pues recibía más de un tercio de su inversión acumulada. Minería y siderometalurgia también mantuvieron su participación en el total, al menos hasta 1970; después la inversión del Instituto en este sector se redujo, en especial entre 1975 y 1980.

En 1970 las industrias de «hierro y electricidad» absorbían el 65,3 por 100 de la inversión del INI, porcentaje que se eleva al 73,8 si se incorpora la producción de petróleo y petroquímica; y todavía en 1980, aquellas dos primeras ramas sumaban el 52,8 por 100, y con el refinado de petróleo, el 60,9 por 100. Las restantes ramas industriales conservaron su dimensión relativa durante el período analizado, pero entre 1970 y 1980 se aprecia un incremento de la inversión destinada al sector de transformación que compensa la pérdida del sector siderúrgico. En resumen, a comienzos de los años ochenta, las inversiones del INI seguían caracterizándose por una fuerte «especialización» sectorial; aunque se detecta una mayor diversificación con respecto a las dos décadas anteriores.

Finalmente, en el quinquenio 1980-85, el cambio más notable fue la desaparición del grupo INI de la división de petróleo y petroquímica y de las empresas de gas, que pasaron al Instituto Nacional de Hidrocarburos. Con ello el INI perdió parte de la especialización energética que le había caracterizado. Por esto, aunque también a consecuencia del elevado volumen de inversión pública que recibieron por los programas de reconversión industrial, mejoraron su participación en el total los demás sectores (minería y siderometalurgia, transformación y transportes y comunicaciones).

Con el fin de establecer más rigurosamente los cambios en la es-

CUADRO 4

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION DEL INI
(Porcentajes sobre el total)

	Petróleo y Petroquímica		Electricidad y gas		Minería, Siderurgia, Metalurgia		Transformación		Transportes y comunicaciones		Química, Textil y Alimentación		Industrias diversas	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1950	39,1	—	16,5	—	4,9	—	20,3	—	15,7	—	3,1	—	0,4	—
1960	16,4	—	19,1	—	36,8	—	14,3	—	8,0	—	5,2	—	0,2	—
1965	12,0	11,0	25,5	23,9	36,0	36,4	10,4	9,5	9,3	9,0	6,6	6,2	0,2	4,0
1970	9,0	8,5	24,5	23,4	37,8	41,9	10,2	8,3	11,2	9,2	6,9	4,5	0,4	4,2
1975	12,9	8,8	28,4	25,6	29,7	37,5	13,7	11,7	8,0	10,1	5,7	5,5	1,6	0,8
1980	10,9	8,1	31,2	30,6	15,1	22,2	18,4	18,4	12,3	9,8	5,4	5,0	6,7	5,9
1985	—	—	23,2	—	25,9	—	21,2	—	19,3	—	6,7	—	3,7	—

Notas: (1) Inversión acumulada en «participación accionaria». (2) Inversión acumulada en «participación accionaria» y en «créditos y préstamos».

Fuentes: INI, Dirección de los Servicios Económicos y Financieros, *Balances y cuentas de resultados del Instituto Nacional de Industria*. Años 1941-1974. Anexo 1; INI, Dirección Financiera, *Información Financiera*, años 1964-1970; INI, Dirección Financiera, *Balances Agregados del INI y sus Empresas*, 1971-1975, e INI, Dirección Financiera, *Estados Financieros consolidados del INI y las Empresas en que participa*, 1981-1985.

estructura de las participaciones sectoriales, hemos calculado los correspondientes índices de similitud ⁵.

INDICES DE SIMILITUD

A) Inversión directa en participación accionaria			
1950-1985	60,6	1950-1960	63,4
1950-1965	56,4	1960-1970	88,5
1965-1985	75,6	1970-1980	76,8
		1980-1985	78,1
B) Inversión total			
1965-1980	81,7	1970-1980	78,9

Su elevado valor confirma lo dicho hasta aquí; esto es, que la estructura de las participaciones de la inversión sectorial presenta una notable semejanza en los años analizados. Para todo el período (1950-1985) el valor es de 60,6, que podemos considerar alto, pues comprende un total de treinta y cinco años. Los índices también muestran que existe mayor disparidad entre la estructura de 1950 y 1965, y mayor igualdad entre la de este último año y la correspondiente a 1985. Por décadas (en la columna de la derecha del cuadro 5), los índices sugieren la misma conclusión: notable semejanza en el esquema de distribución de las inversiones sectoriales del INI, siendo los coeficientes de similitud particularmente altos para los tres últimos subperíodos ⁶.

3. La estructura sectorial de las inversiones del Grupo INI

El panorama que se obtiene examinando la distribución sectorial de las inversiones del Grupo de Empresas no es muy distinto del que hemos contemplado para la inversión sectorial del propio Instituto ⁷. El cuadro 5 confirma la concentración sectorial existente tanto en 1963 (final de la «era de Suanzes»), como en 1975 (final del régimen fran-

⁵ El índice de similitud lo hemos calculado de acuerdo con la expresión $IS = 100 - \epsilon (x_{i+1}^i - x_i^i)$, siendo x_{i+1}^i y x_i^i las participaciones sectoriales del sector i en los años que se comparan; para su cálculo se toman sólo las diferencias del mismo signo. Un valor igual a 100 representa completa identidad entre las dos sectoriales, y cuando el índice es $\$.$ significa la existencia de máxima disimilitud.

⁶ En su trabajo sobre «La especialización de la empresa pública industrial», Myro, que también calcula índices de similitud, llega a conclusiones parecidas.

⁷ Sobre esta cuestión, véase el reciente trabajo de Martín Aceña y Comín (1989a).

quista) y 1986 (última fecha para la que se disponen de cifras al realizar el trabajo).

Puede comprobarse que la «especialización» se concentra en las mismas ramas industriales energía eléctrica, siderometalurgia y refino de petróleo (excepto para 1986). El sector energético es, sin duda alguna, el que ha absorbido un mayor volumen de inversiones en el del Grupo; el 40,7 por 100 en 1963, el 46,1 por 100 en 1975 y el 59,5 por 100 en 1986. Adviértase, no obstante, que mientras el sector eléctrico ha ganado posiciones, el de combustibles líquidos las ha perdido ⁸, primero, como consecuencia del desarrollo de sociedades privadas y de una ralentización de la inversión pública en el sector, y después porque se traspasaron las refinerías del INI al Instituto Nacional de Hidrocarburos en 1980. La segunda actividad en la que el Grupo INI está especializado es la siderometalurgia, concretamente en la producción de acero y aluminio; en 1963 absorbía el 26 por 100 de la inversión acumulada del Grupo, y aunque en 1975 y en 1986 la

CUADRO 5

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS INVERSIONES BRUTAS DE LAS EMPRESAS DEL GRUPO INI (En porcentajes)

Sectores	1963 ^a	1975 ^b	1986 ^b
1. Refino de petróleo	13,5	12,0	—
2. Electricidad y gas	27,2	34,1	59,5
3. Minería	1,6	7,5	2,8
4. Siderurgia y Metalurgia	26,3	17,3	14,6
5. Construcción Vehículos	6,5	5,2	1,4
6. Construcción Naval	8,3	7,9	2,1
7. Construcción Aeronáutica	1,6	0,5	4,7
8. Maquinaria y Bienes de Equipo	3,1	0,9	—
9. Química	4,1	2,6	2,4
10. Alimentación	0,8	0,4	0,6
11. Textil	0,5	—	—
12. Transporte Aéreo	5,3	8,6	8,3
13. Transporte Marítimo	n.d.	1,8	1,3
14. Servicios e industrias varias	1,2	1,2	2,3
15. TOTAL	100,0	100,0	100,0

Notas: ^a Fondos propios más fondos ajenos a medio y largo plazo. ^b Inmovilizado neto.
Fuentes: INI, Memoria anual, 1963, 1975 y 1986.

⁸ En 1950 el sector del refino de petróleos representaba el 36,8 por 100, mientras que el sector eléctrico sólo absorbía un 18,9 por 100 del total de la inversión del Grupo.

participación es menor, pero el sector todavía conservaba el segundo puesto por volumen de recursos; la reducción entre 1963 y 1975 se originó en el frenazo que el Estado impuso a la siderurgia pública⁹, y el descenso registrado entre 1975 y 1986 fue consecuencia de la reducción de capacidad forzada por los planes de reconversión del sector. Las inversiones en minería del Grupo INI fueron pequeñas hasta 1963, pero entre esta fecha y 1975 este sector aumentó su participación en el total a causa de la creación de HUNOSA en 1967. En el último decenio, sin embargo, y coincidiendo con la crisis económica y los planes de reconversión, la inversión del Grupo INI en el sector minero ha vuelto a decaer en términos relativos.

El sector de transformación (construcción naval, aeronáutica, automoción, bienes de equipo y maquinaria) ocupa el tercer lugar en orden al volumen de inversión acumulada: un 19,5 en 1963, un 14,5 en 1975 y un 8,2 en 1986; en esta actividad transformadora también se ha producido un declive en la inversión total del Grupo¹⁰. La disminución que se ha producido, sobre todo, en la última década, obedeció a la privatización de SEAT (1986) y a la fuerte contracción de la inversión en la construcción naval como consecuencia de la crisis en el sector y de los consiguientes planes de reconversión y de reducción de capacidad. Al resto de las ramas de actividad correspondió el 11,9 por 100 en 1963, 14,6 por 100 en 1975 y 14,9 por 100 en 1986. El subsector químico (básicamente fertilizantes y celulosas) perdió peso entre 1963 y 1975, y posteriormente mantuvo su porcentaje en torno al 2,5 por 100 de las inversiones del Grupo. Y en cuanto al transporte aéreo observamos que aumenta su participación en la inversión total, pasando del 5,3 por 100 en 1963 al 8,6 por 100 en 1975; esta evolución es interesante puesto que, junto a la producción eléctrica y a la minería, el transporte aéreo resulta ser una de las tres ramas que gana importancia dentro del Grupo.

El cálculo de los índices de similitud, de la misma forma que hemos hecho en la sección anterior, confirma la semejanza temporal de la estructura sectorial de las inversiones del Grupo INI. La similitud es amplia para 1963-1975 (80,5) y algo menor para la última década analizada (70,0).

⁹ Véase Schwarz y González (1978), pp. 116-18.

¹⁰ La reducción se muestra superior si se toma 1950 como primer año de referencia entonces su peso en la inversión total era de un 38 por 100. Martín Aceña y Comín (1989b), cuadro 4.

INDICES DE SIMILITUD

1963-1986	61,2
1963-1975	80,5
1975-1986	70,0

En resumen, puede afirmarse que el Grupo de empresas INI, como el propio INI, se ha caracterizado históricamente por una notable concentración sectorial de sus inversiones; rasgo que se mantiene en la actualidad. La especialización del Grupo se gestó en las primeras décadas y se mantuvo en las siguientes; la única excepción la protagoniza el sector de combustibles líquidos, cuyas inversiones dentro del Grupo INI eran muy elevadas en 1950 y desaparecieron tras 1980, por la razón indicada.

4. Política industrial y especialización sectorial

Una vez examinada la composición sectorial de las inversiones del Instituto y de su Grupo de Empresas, hay que preguntarse por qué los recursos tuvieron aquel destino. Para responder, trataremos de indagar si la orientación de las inversiones ha obedecido a una política deliberada del *holding* o si, por el contrario, ha sido fruto de las circunstancias, esto es, si la estructura sectorial de las inversiones del Grupo INI ha sido producto de una determinada estrategia empresarial o resultado de intervenciones puntuales.

(i) La política industrial del INI

Myro sostiene que aunque el marco y los objetivos de la política industrial española se han modificado con el tiempo, las motivaciones de fondo que han orientado las actuaciones sectoriales del INI no han variado¹¹. Este autor sugiere, además, que la especialización original del Instituto obedeció a una política industrial deliberada: en el marco de una estrategia tendente a la creación de un sistema industrial autárquico, el INI desarrolló un amplio programa de especialización en los sectores básicos, suministradores de *inputs* industriales intermedios, y en los sectores de transportes y comunicaciones. Esto es, el INI se especializó en actividades en las que la iniciativa privada se retrae a causa de sus elevados costes de establecimiento y de su reducida rentabilidad relativa¹².

¹¹ Myro (1981), p. 20

¹² Myro (1981), pp. 25-38.

En el propio preámbulo de la ley de creación del INI, se señalaba que:

«es tan grande la cuantía de las inversiones que la fabricación de determinados productos requiere, que muchas veces rebasa el marco en que las iniciativas particulares se desenvuelven, y para otras, el margen de beneficios resulta tan moderado que no ofrece incentivo a los organismos financieros, que hacen desviar el ahorro español a otras actividades...».

En el programa inicial de actividades del INI, preparado por Suanzes, y aprobado por su Consejo de Administración a principios de 1942, se relacionan aquellas ramas industriales a las que «debería prestarse una atención especial y preferente»¹³. El programa, incluido en la Memoria del primer ejercicio, enumeraba un total de 32 actividades, ordenadas en seis grupos de la siguiente forma¹⁴:

Grupo I. INDUSTRIAS DE PRODUCCIONES BASICAS

Actividades

1. Empresa Nacional de Investigaciones Mineras.
2. Financiamientos para incrementar la producción de combustibles sólidos.
3. Financiamientos para incremento de la producción de hierro y acero.
4. Financiamientos para incremento de la producción de cobre y metales no férricos y otros productos de minería.
5. Financiamientos para la producción de aluminio y aleaciones ligeras en general.

Grupo II. INDUSTRIAS DE PRODUCCIONES ESPECIALES

Actividades

6. Empresas Nacionales de combustibles líquidos y lubricantes (pizarras bituminosas).
7. Empresas Nacionales de combustibles líquidos y lubricantes (carbónes).
- 7b. Refinerías.
8. Participación o inversiones en empresas de productos nitrogenados y fertilizantes en general, que no estén incluidas en el concepto 7.
9. Financiamientos para industrias químicas.
10. Financiamientos para incrementar la producción de pólvoras y explosivos de guerra.

11. Financiamientos para incrementar la producción de celulosa.
12. Participaciones o inversiones en empresas de fabricación de fibras artificiales.
13. Empresa Nacional del Caucho.

Grupo III. EMPRESAS (NO MILITARES) DE CARACTER FUNDAMENTAL

Actividades

14. Empresa Nacional de producción y distribución de energía eléctrica.
15. Financiamientos para el incremento de la Marina Mercante (Buques y factorías de construcción naval) y participación en líneas de navegación.
16. Empresas de adquisiciones y suministros.

Grupo IV. INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION DE CARACTER NO ESPECIFICAMENTE MILITAR

Actividades

17. Empresa Nacional de máquinas-herramientas, compresores, accesorios y herramental de todas clases.
18. Financiamientos para incremento de la producción de motores de combustión y explosión de todos los tipos, marinos, estacionarios, de carros de combate, de transporte ferroviario, auxiliares para la industria y especial aplicación agrícola, con exclusión de los de transporte automóvil y aviación, incluidos en otros apartados.
19. Financiamientos para el establecimiento de industrias para el transporte automóvil: coches y camiones, incluyendo sus motores.
20. Financiamientos para el incremento de la producción de material eléctrico de todas clases.
21. Financiamientos para varias industrias de transformación en estudio.

Grupo V. INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION DE APLICACION DE CARACTER ESTRICAMENTE MILITAR

Actividades

22. Empresa Nacional de fabricación de corazas y elementos pesados.
23. Empresa Nacional de construcciones navales militares.
24. Financiamientos para industrias aeronáuticas incluyendo motores.
25. Financiamientos para incrementar la producción de material de artillería de todas clases.
26. Empresa Nacional para la fabricación de carros de combate.
27. Empresa Nacional para la fabricación de aparatos e instalaciones de dirección de tiro (incluyendo óptica).
28. Financiamientos para la fabricación de aparatos militares de precisión.

¹³ INI, «Notas en relación con la creación y desenvolvimiento de este instituto, 1941», *Memoria Anual*, 1941-1942.

¹⁴ INI, *Memoria Anual*, 1941-1942.

29. Financiamientos para la fabricación de aparatos de comunicaciones militares (Telegrafía, Telefonía y otros).
30. Empresa Nacional de fabricación de torpedos automóbiles.
31. Financiamientos para otras industrias de aplicación militar en estudio, no incluidas en los apartados anteriores.

Grupo VI. COMUNICACIONES Y OTRAS

Actividades

32. Comunicaciones.
- 32a. Comunicaciones ferroviarias de interés minero-industrial.
- 32b. Comunicaciones aéreas (líneas y servicios de transporte aéreo).
- 32c. Telecomunicaciones.
33. Varias e imprevistas.

Resulta obvio que el Instituto dispuso desde su fundación de un plan definido de especialización. La aparente variedad de actividades industriales que se enumeran, no debe ocultar sin embargo que la mayoría pertenece a sólo cuatro sectores: energía, siderometalurgia, transformación y transporte. El INI nació, por tanto, con una inequívoca vocación de especializarse en la provisión de bienes industriales intermedios (hierro), energía (electricidad) y material de transporte y comunicaciones¹⁵. La amplitud del programa de actividades obedecía simplemente al deseo de los fundadores del INI de dejar la puerta abierta para que el Instituto pudiese intervenir en cualquier sector industrial. En la Memoria correspondiente al ejercicio 1941-42, se decía textualmente que no debía ponerse limitación alguna a la acción del nuevo organismo¹⁶.

En 1946, cumplido el primer quinquenio de existencia del Instituto, se publicó un documento que recoge sus actuaciones hasta esa fecha y en el que se reiteran como industrias prioritarias las que ya figuraban en la primera Memoria; esto es, la elaboración de hierro, acero y metales industriales, la producción de combustibles líquidos y lubricantes, la producción de energía eléctrica, las transformaciones mecánicas (motores, automóbiles, material eléctrico, construcción naval) y los transportes (en especial la marina mercante) y las comunicaciones; a ellas se añadían las industrias especiales de carácter militar. Pero es que además, en los «Resúmenes sobre finalidades y actuación del Instituto Nacional de Industria», que se publicaban anual-

¹⁵ Suanzes en sus escritos se refería frecuentemente a la «trilogía industrializadora, compuesta por Hierro, Carbón, Electricidad» producciones que debían ser, por tanto, las prioritarias en los proyectos del INI; véase, Suanzes (1943), p. 14.

¹⁶ INI Memoria Anual (1941-42).

mente junto con la Memoria del ejercicio el «Programa de Actividades» aparece reiteradamente, sin registrar ninguna alteración. Esta es la mejor prueba de la invariabilidad de la estrategia empresarial del Instituto y de la persistencia de su diario industrializador; lo único que se modifica, aunque sólo parcialmente, son los objetivos iniciales de búsqueda de «independencia tecnológica» y de «autosuficiencia productiva completa». La especialización productiva y la concentración sectorial de las inversiones registradas en las dos primeras décadas de existencia del INI fueron fruto, por tanto, de una política deliberada y no de acontecimientos circunstanciales, como las operaciones de «salvamento de empresas», que si bien influyeron como tendremos ocasión de comprobar, no alteraron sustancialmente la estructura sectorial de las inversiones del holding, ni de su Grupo de Empresas.

Como es conocido, en 1959 cambió la orientación de la política económica, liberalizando el sistema y abriéndolo hacia el exterior. En 1963 el viraje llegó a la política industrial, y el rígido marco legislativo e intervencionista levantado en 1939 fue sustituido por una normativa más flexible. Por lo que aquí interesa, la Ley del I Plan de Desarrollo atribuyó un papel menos beligerante a las empresas públicas y, en particular al INI, cuyo programa de inversiones quedó diluido en el plan global de inversiones públicas¹⁷. Aunque los dos primeros planes de desarrollo no establecieron planes de actuación precisos al Instituto, lo cierto es que tampoco modificaron los ya existentes, al menos en lo que a su estrategia sectorial se refiere. La década de 1960 se caracteriza porque el ritmo de crecimiento de las inversiones del INI se ralentiza notablemente, pero no porque se le asignen nuevos objetivos productivos que cambien la estructura sectorial de sus inversiones.

De 1970 a 1977 el Instituto registró importantes cambios: una renovación de su funcionamiento interno, una reforma financiera y a una reestructuración de su cartera. No obstante, los objetivos y criterios que guiaban sus actividades sectoriales no se modificaron. Boada, Fernández Ordóñez, Antoñanzas y Zunzunegui, que se suceden en la Presidencia del organismo, aceptaron y convalidaron el criterio de que el INI debía mantener una posición hegemónica en los sectores básicos —minería, siderurgia, energía eléctrica, petróleo y petroquímica— por tratarse de actividades estratégicas para el abastecimiento industrial del país¹⁸.

A partir de 1978 la formulación de objetivos sectoriales es más imprecisa o, si se prefiere, los criterios de sectorización que han sido válidos hasta entonces se difuminan, surgiendo al tiempo nuevos cri-

¹⁷ Boyer, (1975), p. 103.

¹⁸ Schwartz y González (1978) caps. 6 y 7.

terios orientadores de la inversión. A este cambio contribuyen dos tipos de fuerzas: de un lado, el nuevo contexto social y político que configura la Constitución de 1977, que exige al INI una redefinición de su política y de sus actuaciones¹⁹; de otro, la crisis industrial que sacude a la economía española y a las empresas del INI, desde 1975, y que las golpea de nuevo en 1979. El Instituto debe hacer frente a los problemas derivados de la crisis y poner en marcha una serie de planes de reconversión industrial diseñados desde el Ministerio de Industria²⁰. Ello, naturalmente, incide sobre su estrategia empresarial y, en última instancia sobre su política de inversiones. Buena parte de las variaciones significativas que se registran en la distribución de las inversiones del holding y del Grupo acontecen precisamente en la última década analizada. Si las transformaciones no son mayores, se debe a la fuerza inercial que tiene el propio organismo, hasta el punto de que, en los últimos lustros, la inercia se convierte en un elemento tan importante como la política para explicar la estructura sectorial del Grupo INI.

Myro (1983) ha mostrado en un reciente trabajo que, en efecto, la especialización productiva de la empresa pública industrial en España ha derivado de una política deliberada, que buscaba la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Para comprobar que la diversificación sectorial de las empresas públicas industriales es función de una estrategia sustitutiva de importaciones, Myro compara, para el período 1958-1979, la estructura sectorial de la producción de las empresas públicas (variable dependiente) y la estructura sectorial de las importaciones (variable independiente). Aunque los resultados que se obtienen del análisis de regresión no son del todo concluyentes, Myro sostiene que parece demostrarse «la existencia de una estrategia sustitutiva de importaciones en el proceso de creación y diversificación sectorial de las empresas públicas»²¹. Las regresiones son poco concluyentes cuando se consideran todos los sectores, pero adquieren mayor capacidad explicativa cuando sólo se consideran los sectores «intermedios»; asimismo, el período más significativo es el correspondiente a 1958-1966, mientras que para los años siguientes la capacidad explicativa de las importaciones se reduce progresivamente. Además, este mismo autor trata de explicar la diversificación sectorial de la empresa pública, no sólo por la estructura sectorial de las importaciones, sino también por su propia estructura en años anteriores. Los resultados que se obtienen del análisis de regresión mejoran considerablemente, lo que sugiere la importancia

¹⁹ INI, *Características, datos y perspectivas futuras*, pp. 73-92.

²⁰ Véase, INI, *Memoria Anual*, años 1980-1986.

²¹ Myro, (1983), p. 122.

que posee la propia estructura de la producción como variable explicativa de la especialización sectorial de las empresas públicas industriales.

Hemos tratado de comprobar la importancia de la inercia en la determinación de la estructura sectorial de la inversión del INI y de su Grupo; esto ha exigido estudiar en qué medida la estructura de las inversiones en un año es función, o está condicionada por la estructura existente en años previos. Para ello realizamos un ejercicio estadístico simple, estimando un conjunto de regresiones lineales de la forma,

$$E I_t = a + b E I_{t-1}$$

en la que $E I_t$ es la estructura de la inversión en el año t , y $E I_{t-1}$ en el año $t-1$. Los resultados para distintos períodos se han resumido en el cuadro 6. Excepto para el primer período, una parte notable de la composición sectorial en el año final se puede explicar por la composición del año previo seleccionado. Conviene destacar que considerada toda la etapa (1960-1985), la «inercia» se presenta como un factor que determina casi el 40 por 100 de la distribución sectorial de las inversiones del Instituto en el último año; los coeficientes de determinación son, incluso, mayores para las etapas intermedias.

CUADRO 6

Períodos	Ecuaciones estimadas	
1950-1960	$E I_t = 12,404 + 0,132 E I_{t-1}$ (1,658) (0,332)	$R^2 = 0,02$
1960-1970	$E I_t = 0,093 + 0,0993 E I_{t-1}$ (0,031) (6,061)	$R^2 = 0,88$
1970-1980	$E I_t = 7,048 + 0,507 E I_{t-1}$ (1,695) (2,332)	$R^2 = 0,52$
1975-1985	$E I_t = 4,501 + 0,685 E I_{t-1}$ (0,851) (2,264)	$R^2 = 0,51$
1960-1985	$E I_t = 6,586 + 0,539 E I_{t-1}$ (1,174) (1,735)	$R^2 = 0,38$

Notas: Las cifras entre paréntesis corresponden al valor del estadístico «t».

Para el grupo INI, la capacidad explicativa de las regresiones es mayor; como puede comprobarse en el cuadro 7, la estructura sectorial de las inversiones en 1986 está determinada en más de un 50 por 100 por el tipo de estructura existente en 1963. El coeficiente de

determinación es muy superior cuando se relaciona la estructura de 1975 con la de 1963, o la de 1986 con la correspondiente a 1975; en ambos casos, la distribución sectorial de las inversiones está notablemente influenciada por la alcanzada en años anteriores.

El componente inercial es importante, pero obviamente no es el único. La parte que no explica la inercia en los cuadros 6 y 7, es la que corresponde precisamente a la influencia de la política industrial del Instituto, y a otras «circunstancias» (por ejemplo, operaciones de salvamento). Así, los resultados poco significativos para 1950-1960 se entienden porque durante ese período el INI continuaba en su fase formativa; como ya se ha dicho, la gran diferencia entre 1950 y 1960 la marca ENSIDESA. En la década siguiente no hubo ninguna variación de estrategia sectorial y las «circunstancias», como la creación de HUNOSA, ejercieron una escasa influencia. En cuanto al decenio 1970-1980, las variaciones en la política industrial fueron mayores y también se dejó sentir la influencia de importantes «operaciones de salvamento», en particular la absorción de los grandes astilleros y otras empresas en el sector de transformación. No obstante, como ya advirtiera Myro, los salvamentos de empresas no han ejercido una influencia decisiva en la especialización sectorial del INI; ésta ha sido más bien el fruto de una política industrial deliberada y de la propia inercia del Grupo.

CUADRO 7

Períodos	Ecuaciones estimadas	
1963-1986	$EI_t = -2,106 + 1,294 EI_{t-1}$ (-0,575) (3,992)	$R^2 = 0,570$
1963-1975	$EI_t = 0,462 + 0,935 EI_{t-1}$ (0,340) (7,783)	$R^2 = 0,835$
1975-1986	$EI_t = -3,660 + 1,511 EI_{t-1}$ (-1,541) (7,292)	$R^2 = 0,816$

Notas: Las cifras entre paréntesis corresponden al valor estadístico «t».

5. Conclusión

El estudio realizado en las secciones anteriores ha puesto de relieve que la inversión total del INI en estos últimos cuarenta años ha registrado un aumento continuo pero muy distinto según los períodos considerados. Las primeras dos décadas fueron, con gran diferencia, las de mayor crecimiento; entre 1941 y 1960 el Instituto alcanzó su mayor desarrollo y se convirtió en protagonista esencial del proceso

de industrialización. En los decenios siguientes la inversión que el Estado canaliza a través del Instituto se redujo notablemente y éste perdió su anterior significación. Asimismo, y reflejando cambios profundos en las formas de financiación del organismo, la inversión del INI en sus empresas ha adoptado distintas modalidades; de 1941 a 1959 primaron las aportaciones de capital; de 1960 a 1975, las inversiones adoptaron la forma de «créditos y préstamos»; y de 1975 a 1985 se reanudaron las aportaciones directas de capital.

Nuestro trabajo también muestra que la inversión del INI presenta una elevada concentración sectorial. Los datos de los cuadros 4 y 5 y los valores de los índices de similitud sugieren, además, que en estas cuatro décadas analizadas no han ocurrido alteraciones drásticas en la estructura sectorial de las inversiones; la especialización sectorial inicial se ha mantenido, aunque se han presentado algunos cambios de importancia, como el traspaso de las empresas de petróleo, petroquímica y gas del INH. Por otra parte, las transformaciones más significativas en la composición sectorial de las inversiones del Instituto han tenido lugar en la última década, cuando el organismo ha experimentado los avatares de la crisis económica y de la posterior reconversión industrial. Finalmente hemos comprobado que la especialización sectorial del INI ha resultado de dos argumentos. El primero, la política industrial llevada a cabo por el propio *holding*, que desde su creación ha buscado deliberadamente especializarse en sectores básicos (energía, transportes y comunicaciones, siderurgia, y ramas de la industria de bienes de equipo relacionadas con la defensa). Esta orientación se ha mantenido invariable hasta el último lustro, aunque la propia política industrial española haya ido variando desde la de autarquía extrema, de principios de los años cuarenta, hasta la apertura e integración en los mercados internacionales de la actualidad. El segundo argumento consiste en que la especialización del Instituto también es hija de la «inercia»; las inversiones de los primeros tiempos han condicionado fuertemente la estructura sectorial del INI en las siguientes décadas. Así pues, «política industrial» e «inercia» explican en buena medida la alta especialización productiva del Instituto y de su Grupo de Empresas.

BIBLIOGRAFIA

- Banco de España, *Memoria Anual*, 1985.
 BONET FERRER, J. L. (1976), *El Instituto Nacional de Industria y sus Empresas*, Tesis doctoral, Universidad de Barcelona.

- BOYER, M. (1975), «La empresa pública en la estrategia industrial española: el INI», *Información Comercial Española*, 500.
- BRAÑA, J., y BUESA, M. (1981), «La intervención directa del Estado en la producción: Algunos aspectos de la actuación del INI en el período 1941-1962», *Presupuesto y Gasto Público*, 10.
- COMIN, F. (1985), *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España (1801-1980)*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales: Monografía n. 40.
- Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972), *III Plan de Desarrollo. Series cronológicas del modelo econométrico*. vol II. Madrid.
- INI, *Resúmenes sobre finalidades y actuación del Instituto Nacional de Industria y de las Empresas en que participa*. Años 1946-1958.
- INI (1946), *Breve resumen sobre las finalidades y actuación del Instituto Nacional de Industria*. Años 1941 a 1946. Madrid.
- INI (1979), *Características, datos y perspectivas futuras*, Madrid.
- INI (1941), «Notas en relación con la creación y desenvolvimiento de este Instituto», Madrid.
- INI, Dirección de los Servicios Económicos y Financieros (1975). *Balances y Cuentas de Resultados del Instituto Nacional de Industria*, años 1941 a 1974. Madrid.
- INI, *Memoria Anual*, 1941-42 a 1986.
- INI, Dirección Financiera, *Balances Agregados del INI y sus Empresas*, Años 1971 a 1975.
- INI, Dirección Financiera, *Estados Financieros consolidados del INI y las Empresas en que participa*, Años 1981-1985.
- MARTÍN ACEÑA, P. y COMIN, F. (1988), «El Instituto Nacional de Industria. Primer Año (1942)». Fundación Empresa Pública, Trabajo mecanografiado sin publicar.
- MARTÍN ACEÑA, P. y COMIN, F. (1989a), «El grupo INI en perspectiva histórica: una aproximación cuantitativa (1941-1986)». *Papeles de Economía Española*, n.º 38.
- MARTÍN ACEÑA, P. y COMIN, F. (1989b), «La financiación del INI (1941-1986)». *Papeles de Economía Española*, n.º 38.
- Ministerio de Hacienda, *Cuentas de las Administraciones Públicas*. Años 1980-1985.
- MYRO, R. (1981), «La estrategia de la empresa pública concurrencial en España: un análisis de la actuación del Instituto Nacional de Industria». *Investigaciones Económicas*, 15, mayo-agosto, pp. 23-49.
- MYRO, R. (1983), «La especialización productiva de la empresa pública industrial». *Cuadernos Económicos ICE* n.º 22-23.
- SCHWARTZ, P. y GONZÁLEZ, M. J. (1978), *Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Madrid, Tecnos.
- SEGURA et al. (1989), «La industria española en la crisis de 1978/1984», Madrid, Alianza Editorial.
- SUANZES (1943), «La minería como base de la Industrialización», Conferencia pronunciada por el Presidente del Instituto Nacional de Industria. Madrid.
- URIEL, E. (1986), *Enlace entre los sistemas de Contabilidad Nacional CNE-58 y CNE-70*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. Monografía n.º 47.

Capítulo 6 CRECIMIENTO ECONOMICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL (1951-1975)

JOSE LUIS GARCIA DELGADO *

1. Introducción

Todavía es escaso el caudal de investigación que atrae el franquismo entre los historiadores de la economía española contemporánea; y no parece que la proximidad temporal o las dificultades de documentación sean razones determinantes: en la órbita de la historia política —y, muy particularmente, en el plano de las relaciones diplomáticas—, aún siendo iguales o mayores esos condicionamientos, el flujo de trabajos crece sin pausa ¹. Ocurre también que las obras recientes de historia general sobre dicho régimen, sólo insuficiente o descuidadamente abordan los temas económicos ². El resultado, en definitiva, es el muy lento avance en el conocimiento de la economía española de los decenios centrales del siglo XX, siendo incluso hoy por hoy más parsimonioso el ritmo en el análisis de los años cincuenta y sesenta que en el estudio de la inmediata postguerra ³.

¹ Estos son algunos de los últimos títulos aparecidos: Espadas Burgos (1987); Suárez Fernández (1987); Delgado Gómez-Escalonilla (1988); Florentino Portero (1989); Cava Mesa (1989). Una presentación crítica de dicho panorama bibliográfico la ofrece Roberto Mesa (1989), p. I.

² Pueden citarse, a título de ejemplo, dos que han obtenido cierta difusión: Stanley G. Payne (1987) y Javier Tussell (1988). En la obra de Payne el contraste entre la deficientísima información bibliográfica en temas económicos y la muy amplia documentación en temas políticos y sociales, en general, es especialmente llamativo.

³ Dos títulos aún recientes en los que se abordan aspectos relevantes de la economía española del decenio de 1940, son los de Carme Molinero i Pere Ysàs (1985) y García Delgado (1989), en particular I («Autarquía e industrialización: tres estudios») y II («Sobre la política agraria y la España campesina»).

* Universidad Complutense.

Por ello, quizá no sea ocioso volver con estas páginas a subrayar el interés que presenta la trayectoria de la economía española durante el franquismo, en particular, desde el comienzo de la década de 1950. Retomaré para hacerlo las notas de que me he servido en alguna ocasión precedente⁴, si bien incorporaré matices nuevos en varios pasajes —por ejemplo, en lo relativo a la «gradualidad» de los diferentes pasos liberalizadores de la política económica en la década de 1950— y añadiré, a modo de epílogo, una reflexión sobre el ambivalente legado que la España de la transición política de la segunda mitad de los años setenta recibe de la evolución económica durante los decenios precedentes, cuyo diferenciado perfil es objeto de los dos siguientes epígrafes.

2. Los años cincuenta: un decenio bisagra

Frente a la imagen que globalmente exhibe la economía española durante la Segunda Guerra Mundial y, todavía en parte, a lo largo de la segunda mitad de los años cuarenta, dominada toda ella por la penuria, el aislamiento y un intervencionismo extremo⁵, el decenio de 1950 presenta un rostro más aliviado. Es, por muchos conceptos, un decenio bisagra entre el estancamiento del primer franquismo y el conjunto de notorios impulsos y cambios que la economía española registrará en los tres últimos lustros de ese régimen. Sin duda, también en toda Europa occidental los «plateados» cincuenta tienen un carácter de transición entre la etapa de los años de la reconstrucción (1945-1951 ó 1952) y los «dorados» sesenta,⁶ con crecimiento importante de la producción y el empleo, gradual recuperación de las balanzas de pagos, paulatina acumulación de divisas y pasos decididos en la liberalización comercial y cambiaría hacia el final del decenio. En ese escenario, el movimiento de la economía española será menos ágil y rápido que el de otros países occidentales, pero no sustancialmente distinto. Veámoslo repasando los dos puntos que mejor definen toda la etapa: por un lado, el más apreciable ritmo de crecimiento de la economía española entre 1951 y 1958, ambos años incluidos; por otro, el cambio en la orientación fundamental de la política económica, un cambio que acabará siendo, al final de la década, tan «profundo» como «larga y costosamente trabajado»⁷.

⁴ J. L. García Delgado (1987), pp. 164 a 189.

⁵ García Delgado (1987), pp. 165-177. Entre los recientes, cabe citar la excelente radiografía de la economía —en particular, de la industria— española en la posguerra que se contiene en Albert Carreras (1988), pp. 147-160.

⁶ Sigo la terminología de Herman van der Wee (1986), en especial cap. 2, pp. 44-103.

⁷ E. Fuentes Quintana (1984), pp. 25 a 40.

En cuanto al ritmo de crecimiento económico, los cálculos y estimaciones más depurados hoy disponibles son coincidentemente expresivos del renovado aliento de la economía española en el decenio de 1950. En promedios quinquenales, el Índice de la Producción Industrial (IPI) elaborado por Carreras arroja una tasa de crecimiento del 6,6 por 100 para 1951-1955 sobre la media de 1946-1950, y otra de nada menos que del 7,4 % para 1956-1960 sobre la media del quinquenio 1951-1955, no obstante el elevado nivel ya alcanzado en éste y a pesar de que en 1959 y 1960, como consecuencia de las medidas estabilizadoras, dicho indicador esté prácticamente inmovilizado en el valor alcanzado al final de 1958⁸: de hecho, el IPI español de este año prácticamente dobla el de 1950 (se multiplica por 1,9). Y si bien el mayor dinamismo productivo durante el decenio corresponde al sector industrial —merced al parcial reequipamiento y a la importación de materias primas, como luego se repetirá—, también es cierto que el total Producto Interior Bruto registra una tasa media de crecimiento anual del orden del 5 por ciento durante la década, y que la renta real por habitante pasa, medida en dólares USA de 1970, de 694 en 1950 a 1.042 al terminar ese decenio. Con todo, lo que más me importa reseñar es que, a diferencia de lo que ha ocurrido durante los años de reconstrucción de la posguerra mundial, con rezagamiento de nuestro país, ahora, en el decenio de 1950, España sigue de manera muy uniforme la pauta de otros países europeos, muy particularmente los del Sur de Europa. La comparación de los respectivos índices de producción industrial es bien elocuente: de 1950 a 1958 —para dejar fuera 1959, cuya segunda parte es de severa estabilización en España— el IPI español se multiplica por 1,9, el de Italia por 1,8, el de Yugoslavia por 2,0 y el de Grecia por 2,1; formando todos ellos un bloque llamativamente homogéneo, a la cabeza, junto con las dos Alemanias, del crecimiento industrial europeo durante esos años, a distancia de Francia (multiplica el valor de su índice por 1,6) y lejos del Reino Unido y de Bélgica (que lo multiplican tan sólo por 1,2).

Atención, pues, a este comportamiento similar de cuatro países mediterráneos, en los que, por encima de diferencias institucionales, ya se apunta en los años cincuenta el papel vital que en su más reciente desarrollo, tardío pero intenso, juega el conjunto de las relaciones exteriores: transacciones comerciales, remesas de emigrantes, flujos de capital y divisas por turismo⁹. Si para otras fases de la

⁸ Albert Carreras (1984a), pp. 127 a 157, y (1984b), pp. 112 y 113. Y del mismo autor (1989), pp. 169 a 248 y 533 a 588. Los datos que se ofrecen en las líneas siguientes del texto se reproducen del trabajo citado en la nota 4.

⁹ John Pinder (1980), pp. 335 a 387.

industrialización la comparación de España con los países del Sur de Europa es pertinente —lo que no implica de modo necesario un único «modelo latino» de desarrollo—, durante esta segunda etapa del franquismo que se está considerando tiene especial interés, ya que pone de manifiesto la marcadísima sensibilidad de la economía española a los estímulos que provienen del exterior —una «economía agradecida», podría decirse coloquialmente— y su «vocación mediterránea» en el concierto de la industrialización europea, dada la similitud de las tasas de expansión y de los factores determinantes de la misma.

Esa acentuada receptividad con respecto al mercado internacional es tanto más apreciable al considerar, por un lado, que el grado de apertura de la economía española es en los cincuenta notoriamente más reducido que el de Italia o Francia, por sólo citar dos ejemplos significativos¹⁰; y al tener en cuenta, por otro, que los pasos aperturistas de la política económica española durante los cincuenta, en la línea de aproximación a una liberalización de intercambios y a una situación de pagos multilaterales, son siempre pasos cortos, repletos de temores y cautelas, incluso los que dan en el verano de 1959 y meses posteriores. Todo lo cual no hace sino poner de manifiesto la capacidad de aprovechamiento de los reclamos exteriores por parte de la economía española, a pesar y por encima de barreras que recortan su total potencial de crecimiento.

Conviene, por lo mismo, insistir en un doble aspecto de dicha política paulatinamente liberalizadora de ese decenio bisagra que dentro de la historia del franquismo —y no sólo desde la perspectiva económica— es el de 1950. El primero es el carácter de atenuación que tiene respecto a la rigidez anterior de la opción autárquica y de intervencionismo económico. Se ha dicho con relación a las medidas de 1959, pero es también atribuible a los pasos previos que se suceden desde 1951: la verdadera trascendencia de la política de liberalización económica de los cincuenta se debe «no a lo que hizo, sino a lo que dejó de hacer, no a los estímulos y al crecimiento que ella proporcionó, sino a los impedimentos y obstáculos que eliminó»¹¹. Los impedimentos se derivaban de la falta de futuro de la política autárquica en una Europa que, presionada por Estados Unidos, apostaba por un sistema de relaciones internacionales basado en los principios de libre cambio y no discriminación; y los obstáculos al desarrollo de las fuerzas productivas provenían principalmente de un generalizado y prodijo intervencionismo, que tenía cada vez menos sentido en una

¹⁰ José María Serrano Sanz (1989a) (cortesía del autor). Aunque más tangencialmente, también se ha referido al tema el propio Serrano Sanz en otras ocasiones: (1988), pp. 13-52, y (1989b), pp. 133-156.

¹¹ Luis M. Linde (1980), p. 251.

Europa que veía incluso condicionada la ayuda del Plan Marshall a la reducción de prácticas de ese género y del proteccionismo, en general. Es, pues, en el desbloqueo, en la «liberación de posibilidades latentes» de la economía española donde reside la afortunada clave, tan poco misteriosa como decisiva, de las medidas liberalizadoras del decenio de 1950: un compromiso, en definitiva, entre los deseos de industrialización y las exigencias de esta industrialización, por emplear una conocida fórmula, coloquial pero muy certera¹².

El otro aspecto que interesa destacar de esa política liberalizadora es su despliegue en varios tiempos, aunque de forma más discontinua que articulada, más entrecortada que armoniosa, resultado no de proyecto alguno a medio o largo plazo, sino de condicionamiento y circunstancias no previstas. En otros términos: acabará dibujándose al final del decenio un cierto escalonamiento en la política económica liberalizadora, pero cada uno de los peldaños tiene una altura diferente y los rellanos separadores tienen también distinta extensión. Cuando se habla, en consecuencia, de «gradual alivio» de algunos de los más graves estrangulamientos de la etapa anterior¹³, no hay que pensar en una estrategia única, ejecutada en pasos sucesivos; más bien hay que ver en esa expresión el reflejo del dificultoso abrirse camino de las medidas liberalizadoras en una economía que sigue atenazada por los frenos y barreras que impone una todavía prevaleciente concepción autárquica e intervencionista de la política económica. Los sucesivos intentos de apertura económica en la España de sucesivos intentos de apertura económica en la España de los años cincuenta tendrán que enfrentarse, en definitiva, a las resistencias que opone «el reducto de la ciudadela económica del franquismo»¹⁴; hasta el punto que la mantenida tensión entre medidas a favor y en contra de la liberalización, entre amagos aperturistas y reacciones involucionistas, acaba constituyendo uno de los rasgos más distintivos de toda la década. Un «forcejeo»¹⁵ que alcanza sus momentos estelares en torno a 1950-1951, 1957 y 1959, cuando se adoptan las medidas que, en

¹² Luis A. Rojo (1969), p. 159. El entrecomillado que antecede en el texto corresponde al trabajo de Luis A. Rojo (1975), p. 175 (trabajo este último reproducido del volumen colectivo *España, Perspectiva 1969*, Madrid, 1970).

¹³ La expresión entrecomillada, que yo mismo he utilizado en otras ocasiones, la tomo de Josep Fontana y Jordi Nadal (1980), p. 147.

¹⁴ Enrique Fuentes Quintana (1987), p. 47. Con los párrafos que anteceden trato de expresar con nitidez mis puntos de vista respecto a la dialéctica de los virajes de la política económica española durante el decenio de 1950, propósito de clarificación y matiz a que me han inducido precisamente los comentarios que el profesor Fuentes Quintana dedica en el trabajo ahora citado a los pasajes correspondientes de mi texto citado en la nota 4.

¹⁵ J. Ros Hombravella (1977), p. 53.

su conjunto, consiguen un mayor enlace o ensamblaje de España con el mercado internacional.

Los factores causales, el contenido y el alcance de cada uno de esos pasajes de la política económica del decenio de 1950 se conocen en sus líneas generales; sin embargo, tal vez no resulten ociosas algunas consideraciones con objeto de apreciar ajustadamente su relevancia respectiva.

Con alguna excepción¹⁶, se ha tendido a subestimar el primero de esos hitos, el que se sitúa en los compases iniciales de la década. Sin duda, las medidas de apertura económica exterior y de liberalización interior no son entonces especialmente llamativas, salvo el fin de racionamiento de alimentos, ni tienen, esto es evidente, el grado de firmeza y cohesión de las que se adoptarán en el tramo final del decenio; pero la concurrencia de acontecimientos políticos y económicos, internacionales e interiores, en unas pocas fechas a partir del mismo 1950, configura una coyuntura con perfiles propios y cuya trascendencia no debe infravalorarse.

Lo que ocurre allende las fronteras españolas es, en esta ocasión de modo muy especial, determinante de los cambios interiores. «Fueron los acontecimientos mundiales, y no la legislación de Franco, lo que provocó finalmente la entrada de España en el concierto de las naciones»¹⁷, se ha dicho con razón. Tanto en el escenario militar y político (agudización de la guerra fría, política de bloques y Guerra de Corea), como en el económico (con avances en el proceso de cooperación y una fuerte expansión generalizada), los sucesos exteriores son, en efecto, propicios para asegurar la perdurabilidad del régimen franquista y para impulsar el crecimiento de la economía española, precisamente cuando al fracaso de la vía autárquica se añaden los primeros movimientos huelguísticos y de protesta ciudadana importantes desde la terminación de la Guerra Civil (en Barcelona, País Vasco y Madrid, entre marzo y mayo de 1951). No es extraño que alguien bien situado para poder calibrar la importancia de todo ello, Martín Artajo, a la sazón ministro de Asuntos Exteriores, anote en la primavera de ese año que «el momento es bueno para abrir una nueva etapa»¹⁸.

Los dos hechos que mejor resumen y expresan la influencia conjunta de los factores mencionados y la apertura cierta, aunque tímida, de un nuevo capítulo de la historia del franquismo son, en julio de

¹⁶ A. Viñas, J. Viñuela, F. Eguidazu, C. F. Pulgar y S. Florensa (1979), especialmente tomo 2, cap. V, «Una política comercial para el cambio, 1951-1956», pp. 633 a 740.

¹⁷ Richard Herr (1977), p. 342.

¹⁸ Citado por Javier Tussell (1984), p. 221.

1951, el cambio de Gobierno y, al comienzo del otoño de 1953, la firma de los acuerdos entre España y los Estados Unidos. El primero, tanto por alguna baja (Suanzes), como por algunas incorporaciones (Gómez de Llano, Cavestany y Arburúa, este último titular del Ministerio de Comercio, que entonces se desglosa, hecho significativo, del de Industria), anticipa desde el momento en que se produce lo que no tardará en ponerse de manifiesto palmariamente: «los cautelosos primeros pasos de una nueva política económica»¹⁹, que pugna, repítase otra vez, tanto o más que por introducir criterios nuevos de gestión económica en el ámbito del sector público y en la empresa privada, por eliminar las trabas que entorpecen la actividad productiva en nombre de la protección y del intervencionismo. Por su parte, los acuerdos con los Estados Unidos, firmados por un régimen que hasta entonces había demostrado una «desconfianza casi alérgica hacia cualquier relación con el exterior»²⁰, implican, de hecho, el «primer paso» resuelto para romper la política de aislamiento prevaleciente desde 1939²¹, sin desconocer las recomendaciones expresas que en los propios convenios se contienen a favor de la estabilidad monetaria y financiera y de la flexibilización de los controles del mercado interior y exterior²².

Y cabe discutir el detalle de la cuantía de la «ayuda americana» que en virtud de los Acuerdos de Madrid recibe la economía española²³, pero no se podrá negar su oportunidad —«riega a España como al agua en tierra sedienta», ha escrito Sardá²⁴—, ni su alcance para permitir importaciones de bienes de consumo, materias primas indispensables a la industria y bienes de inversión que permiten una parcial modernización de los equipos productivos. Y se podrá matizar la significación de los cambios personales e institucionales efectuados en la administración económica, pero no se puede ignorar el giro que poco a poco se da a partir de entonces al timón de la política económica española, señaladamente en las relaciones comerciales exteriores, en la regulación del mercado interior y en el ámbito de una política agraria que desde la Guerra Civil se había reducido a mera «política

¹⁹ Raymond Carr (1984), p. 687.

²⁰ M. Navarro Rubio (1976), p. 176.

²¹ Juan Sardá Dexeus (1970), p. 461. Este trabajo de Sardá se ha reeditado recientemente en el tomo *Escritos (1948-1980)*, pp. 287 a 344. Aquí se cita siempre la obra consignada en primer lugar.

²² El texto de los convenios firmados en Madrid el 26 de septiembre de 1953 se reproduce en Ildelfonso Cuesta Garrigós (1955), precedidos por un breve estudio en donde el punto que nosotros destacamos se anota en la p. 38. Sobre el tema, véase Angel Viñas (1981).

²³ Ramón Tamames (1973), pp. 460 a 464.

²⁴ Joan Sardá Dexeus (1973), p. 10.

de suministros»²⁵. No se debe rebajar, en suma, la importancia que todas esas circunstancias coincidentes tienen para, al despejar incertidumbres, mejorar las expectativas empresariales, lo que se refleja en la recuperación de la inversión privada tras largos años de atonía, y para dinamizar el proceso productivo interno a través de un aumento de las importaciones.

Como tampoco debe pasarse por alto la exteriorización de ciertas agudas contradicciones que todo ello genera. En particular, la recuperación de la demanda interna se traduce inevitablemente en mayores requerimientos de compras en el exterior, dada la fortísima propensión a importar de la economía española; necesidades crecientes de importación que se enfrentan con la limitada capacidad de cobertura de unas exportaciones reducidas, poco diversificadas y que soportan el castigo de un tipo de cambio arbitrario de la peseta, que a su vez prima la importación y estimula la salida de capitales y el endeudamiento con el resto del mundo²⁶. Un efecto «autofágico» —por emplear una expresión ya consagrada en la literatura sobre la economía de esa época²⁷— se produce así de modo inexorable, coagulando las posibilidades de continuidad del propio proceso de expansión que se ha iniciado poco antes. No es sorprendente, por tanto, que a la altura de finales de 1953, cuando las tensiones inflacionistas apunten el término de un bienio inicial de relativa estabilidad, se formule desde dentro del propio sistema una meditada crítica de «la ineficacia del intervencionismo arbitrario imperante», cuestionándose abiertamente la virtualidad del modelo autárquico: me refiero a la que hace Manuel de Torres bajo el título *La coordinación de la política económica en España*, en la que se ha visto «un formidable alegato contra las incoherencias e incompatibilidades entre fines y medios de la política económica existente...»²⁸. E igualmente no resulta casual que cada vez con mayor frecuencia, amplitud e intensidad se hagan patentes conflictos largamente incubados, alcanzando especial notoriedad los que se suceden durante 1956 (huelgas en Barcelona y País Vasco, conflictos estudiantiles y manifestaciones de protesta de intelectuales y grupos de profesionales); mayor conflictividad que no sólo responde a una relajación de ciertos controles represivos, sino tam-

²⁵ J. Fontana y J. Nadal (1980), p. 139. Para lo concerniente a la política agraria, véase especialmente Carlos Barciela López (1985), pp. 285 a 316.

²⁶ E. Fuentes Quintana (1986), p. 134. Y del mismo autor, en igual sentido (1980), pp. 89 y 90, especialmente.

²⁷ Manuel de Torres (1975), pp. 20 y ss., especialmente, entre otros varios textos de este mismo autor que pueden citarse al respecto.

²⁸ E. Fuentes Quintana (1984), p. 27. El texto al que se hace referencia está recogido en Manuel de Torres (1961), cap. II, pp. 53 a 89 y en M. de Torres (1990), Cap. VII, pp. 151 a 192.

bién, insisto, al desenmascaramiento que el propio proceso de crecimiento provoca de graves estrangulamientos inherentes al funcionamiento del sistema, multiplicando al tiempo los factores de disensión cultural y política.

La propia situación interior, neutralizado el impulso de partida, esterilizados en buena medida los efectos positivos de la concurrencia inicial de condiciones favorables y de un más correcto manejo de determinados instrumentos de la política económica, requería perentoriamente también, mediado el decenio, una nueva rectificación. Cuando la inflación, avivada por los demagógicos aumentos salariales decretados en 1956, alcance un punto crítico, dejando al descubierto la inoperancia y la tosquedad del intento de mantener «una estabilidad ficticia con toda suerte de controles y reglamentaciones directas», abandonados los instrumentos propios de la política monetaria y financiera²⁹; y cuando la proliferación de «cambios diferenciales» al comercio exterior —ese «complicado artilugio, sin sentido coherente y, además, sujeto a continuas alteraciones» como lo ha caracterizado Sardá³⁰— agrave sobremanera el caos en el establecimiento de los costes de producción, la nueva ronda de medidas correctoras no podrá demorarse más.

En el segundo fragmento del capítulo que ahora nos ocupa: el que abarca las primeras actuaciones del Gobierno formado en febrero de 1957, coincidiendo con el brillante momento de intensificación de interdependencias económicas y de multiplicación de intercambios y esfuerzos integradores que los países occidentales viven entonces: el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea se firma en marzo de 1957, y a finales de 1958 se acuerda la conversión de distintas divisas europeas, decisión que en cierta forma representa la culminación del orden económico internacional de signo liberal auspiciado por Estados Unidos desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial. La «pre-estabilización» —término convenido para designar ese conjunto inicial de medidas de la política económica del nuevo gobierno orientadas a conseguir la estabilidad interna y la globalización del comercio exterior, a la vez que una más afectiva flexibilización de las regulaciones de los mercados internos— encuentra también así en la situación internacional su mejor aliado, su elemento precipitante; máxime ante las reticencias que dentro siguen manifestándose, comenzando por las expresadas obstinadamente por el propio Franco: no sin cierta sorna el ministro de Comercio sostendrá, por eso, que «la estabilización hay que hacerla en España desde

²⁹ J. Sardá (1970), p. 463, y también, J. Ros Hombravella (1977), pp. 26 y ss.

³⁰ J. Sardá (1970), p. 465.

el extranjero»³¹. Que deba esperarse hasta el verano de 1959 para que el ensayo general de 1957 y 1958 se convierta finalmente en un estreno exitoso, quizá puede deberse a la timidez y moderación de lo entonces intentado; pero en el camino de la liberalización económica interior y exterior la suerte estaba echada ya al compás de los movimientos de la economía internacional.

No pretendo con ello restar importancia al tercer y decisivo paso que ha de dar todavía la política económica española en los cincuenta: el Plan de estabilización y liberalización económica de 1959, con ese primer paquete no poco espectacular de disposiciones decretadas entre el 17 de julio y el 5 de agosto, que se proponen —en los términos textuales de Memorandum aprobado el 30 de junio y dirigido por el Gobierno español al FMI y a la OECE— «dar una nueva dirección a la política económica, a fin de alinear la economía española con los países del mundo occidental y liberarla de intervenciones heredadas del paso que no corresponden a las necesidades de la situación actual». Con una economía asomada ya de modo inequívoco «al borde del abismo» —virtual suspensión de pagos exteriores por parte del Instituto Español de Moneda Extranjera y amenaza de corte de importaciones vitales³²—, el «sentido de supervivencia»³³ y no, desde luego, ninguna facultad anticipativa, impone sus exigencias aún a costa de la desnaturalización de los postulados originarios y de los propósitos fundacionales del régimen. «Las dificultades de la situación», en otras palabras, obligan finalmente al gobierno a aceptar «las nuevas ideas»³⁴. Y la firmeza y radicalidad de las decisiones entonces adoptadas, la complementariedad de distintas y numerosas medidas, su oportuno calendario, así como la inmediata manifestación de sus efectos a corto plazo y la profundidad de los cambios que implican a medio y largo plazo, son innegables. Por eso, junto al buen diseño técnico del Plan de estabilización y liberalización —en parte debido al asesoramiento de misiones y expertos de organismo internacionales, y en parte resultado del trabajo de las primeras promociones de altos funcionarios de la Administración española con buena formación

³¹ Citado en E. Fuentes Quintana (1987), como el «axioma Ullastres», p. 46, y también en (1984) p. 30.

En otra ocasión considerará Ullastres a los movimientos integracionistas europeos y a la declaración de convertibilidad de varios países a finales de 1958 como «el catalizador» de las medidas estabilizadoras y liberalizadoras del verano de 1959 en España: Alberto Ullastres Calvó (1975), p. 72. A la opacidad de Franco en relación con los temas económicos me he referido en el trabajo García Delgado (1986), p. 191.

³² J. Sardá (1970), pp. 462 y 470.

³³ E. Fuentes Quintana (1984), p. 37.

³⁴ J. Sardá (1973), p. 13. Citado también por E. Fuentes Quintana (1987), p. 45.

económica, cuyo trabajo alienta e inspira Joan Sardá, director del Servicio de Estudios del Banco de España desde 1956 «por casualidad afortunada», como se ha escrito con razón³⁵—, debe destacarse su más hondo significado de marcar, con una determinación antes inexistente, un rumbo diferente para la economía española. El derrotero que señalan la normalización de las relaciones internas de costes y precios, el recorte de las facultades discrecionales de un intervencionismo todavía generalizado y la apertura exterior. Dicho con rotundidad, «el Plan de Estabilización implicó el reconocimiento de que las posibilidades de desarrollo del país dentro de los esquemas característicos de la etapa de autarquía estaban agotados; y abrió las puertas a una fase de incorporación de nuevas formas de producción y de vida...»³⁶.

No es mi intención, repito, poner en duda la trascendencia de ese episodio final del decenio de los años cincuenta, que es ciertamente «cierre de toda una época y umbral de otra»³⁷, un salto en la política económica de «importancia cualitativa capaz de definir una nueva etapa»³⁸. Lo que persigo es recordar que 1959 no es un año aislado, ni lo que en él acontece —por encima de su valor simbólico en lo económico y en lo político: comienza el año con la inauguración del Valle de los Caídos y termina con la visita de Eisenhower a Madrid— algo singular sin antecedente alguno (dentro y fuera de nuestras fronteras: téngase presente, por cierto, los planes de estabilización que se aplican en Italia y en Francia en los dos años inmediatamente anteriores). Mi propósito es, con otras palabras, realzar el interés de los pasos previos que se suceden desde el comienzo del decenio y la muy notable importancia que tiene todo él desde la perspectiva de la maduración del proceso de industrialización en la España del siglo XX. Piénsese no sólo en la aceleración del crecimiento industrial que ya se ha señalado, sino también en toda una suerte de concatenaciones: el fin de la vieja sumisión de la industria a las fluctuaciones de la actividad agraria, al sobrepasar el valor añadido bruto industrial al agrario y al desligarse la evolución de los precios del calendario y el volumen de las cosechas; los avances en la sustitución de importaciones industriales, que es un hecho característico, como ha recordado Carreras retomando las conclusiones de Donges, no de la primera década de la

³⁵ E. Fuentes Quintana (1987), p. 41 y también (1984), pp. 25 a 29, especialmente. Sobre el asesoramiento internacional deben consultarse dos trabajos de Joaquín Muns (1984), pp. 57 y 58 en especial y, con más amplitud, de este mismo autor (1986), pp. 19 a 52, en particular.

³⁶ Luis A. Rojo (1975), p. 169.

³⁷ J. Ros Hombravella y otros (1978) (1939-59), vol. 2, p. 284.

³⁸ E. Fuentes Quintana (1987), p. 43.

posguerra, sino de la segunda³⁹; los fuertes incrementos y las modificaciones en la composición de la demanda energética; la recuperación por parte de la industria, después del paréntesis de los años cuarenta., de una relación de intercambio favorable para sus productos en detrimento de la agricultura, al compás del movimiento en una dirección similar de los precios mundiales; el auge de la emigración rural y, paralelamente, el avance del proceso de urbanización (el crecimiento de Madrid es especialmente rápido⁴⁰); la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo; el progreso en la modernización demográfica; y, sin intentar que la relación sea exhaustiva, la ampliación de una burguesía industrial y financiera que apuesta, con mayor o menor resolución, con más o menos beligerancia, contra el eventual mantenimiento de una política de industrialización autárquica⁴¹.

Sin la brillantez de la década siguiente, los años cincuenta constituyen, en suma, un capítulo de importancia difícilmente exagerable; y sólo considerándolo unitariamente y en relación siempre con la evolución de los países occidentales, se hace inteligible la operación estabilizadora y liberalizadora de 1959 como algo más que una provincial coincidente de circunstancias o una improvisada receta salvadora.

3. Los años sesenta y primeros setenta

Con el inicio del decenio de 1960 se abre, en todo caso, otra etapa de la economía española, que se extiende hasta los primeros setenta para desembocar en ese singular cruce histórico que provoca la simultaneidad de dos sucesos capitales: el final del largo ciclo de prosperidad de los países desarrollados, y la crisis última de la dictadura franquista en una apretada secuencia cuyo plano inicial recoge la muerte de Carrero Blanco en diciembre de 1973. Aquí se quiere ofrecer, primero, un apunte conciso de los factores determinantes del crecimiento económico del período y, después, unas breves notas acerca de la magnitud de dicha expansión en términos absolutos y comparados, así como de sus principales manifestaciones sectoriales.

Por lo que se refiere al primer punto, me parece que tiene interés señalar, en la línea de lo expuesto anteriormente, cómo la economía

³⁹ Juergen B. Donges (1976), en especial pp. 152 y 155, y A. Carreras (1984a), p. 145.

⁴⁰ Me he extendido sobre este punto en García Delgado (1990).

⁴¹ Expresiones elocuentes de esa actitud las ofrece, por ejemplo, el Círculo de Economía (1983).

española, tras las medidas de 1959, muestra una vez más su extraordinaria capacidad de aprovechamiento de las favorables condiciones del mercado internacional. Facilidad para asimilar impactos positivos exteriores que durante los años sesenta se traduce en la ganancia de importantísimos márgenes de productividad antes desaprovechados por las limitaciones que imponía —plenamente en los cuarenta y aún apreciablemente en el decenio de 1950— la política de aislamiento autárquico y de rigidez intervencionista. El proceso de fuerte acumulación y más que notable crecimiento de la economía española entre 1961 y 1973-1974 tiene, en consecuencia, mucho de parcial recuperación de oportunidades anteriormente perdidas. Las oportunidades que desde el comienzo de los años cincuenta brindaban combinadamente, en el marco de los países de la OCDE, diversos factores: energía barata en términos absolutos y crecientemente barata en términos relativos; favorables precios relativos también de las materias primas y de los alimentos; financiación exterior nutrida de transferencias de emigrantes, divisas de turismo y entradas de capital; fácil adquisición en un mercado internacional expansivo de la tecnología y de los productos necesarios para secundar los cambios que el propio crecimiento va imponiendo en los patrones dominantes de la demanda; y abundantes disponibilidades de mano de obra (las dos grandes reservas formadas por la población agraria y la población femenina potencialmente activa), con la válvula de seguridad adicional de la desviación hacia mercados laborales extranjeros de la mayor parte de fuerza de trabajo excedente.

Los efectos combinados de todo ello, repito, al eliminar o aliviar estrangulamientos durante largo tiempo sufridos, muy principalmente en la capacidad para realizar las importaciones de «productos económicamente estratégicos»⁴², hacen posible un intenso desarrollo que modifica la función de producción de la economía española, por el cambio de intensidad en el uso de factores, y transforma radicalmente los hábitos de consumo y de comportamiento, en general. Es más, esos resultados, con ser sobresalientes en muchos conceptos, pudieron haber sido aún mejores de no haberse bloqueado en cierta medida, después de transcurrido el primer tercio del decenio de 1960, la política de flexibilización y liberalización emprendida con vigor notable a mediados de 1959.

He aquí una cuestión ciertamente no baladí. El ímpetu inicial en la aplicación de medidas en ese sentido —pasando en los meses finales de 1959 de lo que previamente ha sido en algunos casos sólo un táctico vaciado de competencias de instancias y organismos interventores, a una resuelta supresión de trabas institucionales y a la afirmativa

⁴² M. de Torres (1956).

delimitación de márgenes más amplios de libertad⁴³— no sólo no progresa de modo continuo y se afianza a lo largo de los años sesenta, sino que se reduce y se frena. Con el doble resultado de mermar las posibilidades que una más decidida política de liberalización interior y exterior ofrecía para un fuerte crecimiento mantenido y equilibrado, y de introducir elementos distorsionadores que revelarán toda su carga de disfuncionalidad e ineficiencia al generalizarse posteriormente la crisis económica de los años setenta.

En todo caso, «los ataques sucesivos» a lo que el plan de 1959 tenía de más innovador —«la definición de un sistema de economía de mercado por el proceso de liberalización»⁴⁴— convierten el itinerario de la política económica de los sesenta no en un avance sostenido hacia los objetivos inicialmente declarados, sino en una trayectoria zigzagueante e irregular, incapaz de sobrepasar ciertos límites. Dicho de otra forma: las presiones involucionistas se hacen pronto patentes, tanto en el flanco de los intercambios en el exterior —donde el Arancel de 1960 y sus múltiples modificaciones posteriores reafirman tempranamente un proteccionismo muy elevado y poco coordinado, creando espacios discriminatorios de protección para algunos sectores—, como en el flanco de la ordenación de los mercados internos, con restricciones que se acusan desde el comienzo mismo del decenio de 1960⁴⁵, para alcanzar máxima y perdurable notoriedad a partir de la generalizada utilización de instrumentos de política laboral, industrial, fiscal y de crédito al servicio de «la economía recomendada de los planes de desarrollo»⁴⁶. El mantenimiento de las trabas que dificultan la creación de nuevas industrias y la ampliación de las existentes, la rigidez del mercado de trabajo y la intervención en el sistema financiero, adquieren o conservan en definitiva suficiente fuerza, a partir de una «frontera algo borrosa» que puede situarse en torno a 1964⁴⁷, para dar pie a que se hable de «vuelta a la economía corporativa»⁴⁸.

¿Cuáles son las razones que explican esa inflexión en la línea marcada por la operación liberalizadora de 1959? ¿Qué es lo que permite a los intereses recelosos de la apertura reagruparse y volver a ejercer con algún éxito presiones obstaculizadoras? Cuatro elementos deben conjugarse al buscar una respuesta satisfactoria a esas preguntas. El

⁴³ J. Ros Hombravella (1985), p. 19 y (1977), p. 33.

⁴⁴ E. Fuentes Quintana (1984), p. 39.

⁴⁵ Una advertencia ese sentido se contiene ya en enero de 1962, por ejemplo, en el trabajo sin firma «Datos y reflexiones sobre el desarrollo de la economía española», en *Información Comercial Española*, n.º 341 (1962), pp. 48 y 50.

⁴⁶ E. Fuentes Quintana (1984), p. 40.

⁴⁷ J. Ros Hombravella (1979), p. 27.

⁴⁸ E. Fuentes Quintana (1984), p. 40.

primero tiene que ver —paradoja sólo aparente— con los propios resultados positivos que cosecha el Plan de estabilización y liberalización en sus primeros momentos, particularmente los que se traducen en la mejora de las cuentas exteriores de la economía española: «efectivamente, ocurrió que el empuje reformador favorable a la instauración de una economía social del mercado fue perdiendo fuerza en la medida que los números rojos de la balanza de pagos se convertían en negros»⁴⁹; lo cual, al tiempo que acaso confirme una actitud secular de la política económica española —«las reservas exteriores matan la voluntad reformadora (...) de los gobiernos de cualquier signo político», de la misma forma que la única fuerza capaz de provocar cambios importantes es el temor a la insolvencia exterior⁵⁰—, es bien ilustrativo de que el principal, sino único, resorte del franquismo al adoptar cruciales decisiones económicas es ese «sentido de supervivencia» al que antes se ha aludido, en ausencia de idearios consistentes y de programas propiamente dichos. Un segundo elemento explicativo es, qué duda cabe, el carácter incompatible a partir de cierto límite del contenido liberalizador y reformador del Plan de estabilización con las características básicas del propio régimen político: quiere decirse que las reformas efectuadas en los primeros sesenta «fueron las compatibles, o al menos las más compatibles, con el cuadro de fuerzas del franquismo»⁵¹. Un cuadro en el que —y es éste un tercer elemento esclarecedor— se operan reajustes importantes a lo largo del decenio considerado, con la creciente influencia del «despotismo tecnocrático de los planes de desarrollo»⁵². A lo que debe añadirse, en cuarto y último lugar, la pérdida de vitalidad y de firmeza, conforme se avanza en los sesenta, de los principios y condiciones que sostienen el crecimiento de postguerra de las economías occidentales.

Interrelacionadamente, los cuatro conjuntos de hechos mencionados explican, en efecto, la aparición y el reforzamiento de las barreras que en España obstaculizan la continuidad de la política económica liberalizadora durante la tercera etapa del franquismo; hasta el punto de que no es incorrecto considerar el período de mayor impulso reformador en ese sentido, el que transcurre entre 1959 y el comienzo de la planificación indicativa en España —«nacida en medio de la mayor pompa y enterrada casi a hurtadillas»⁵³—, como «un parénte-

⁴⁹ E. Fuentes Quintana (1984), p. 39.

⁵⁰ E. Fuentes Quintana (1984), pp. 39 y 29, respectivamente. Por su parte, J. Ros Hombravella (1977), apunta también cómo «la bolsa de divisas» y su suerte ha sido «el principal móvil en la política económica coyuntural», p. 70.

⁵¹ J. Ros Hombravella (1979), p. 56.

⁵² E. Fuentes Quintana (1984), p. 40.

⁵³ Fabián Estapé (1979), p. 9.

sis anómalo» de la política económica del franquismo⁵⁴. Paréntesis anómalo y breve, de 1959 hasta más o menos 1964, que se cierra al compás del envejecimiento de Franco —¡la «variable biológica»!—, aportando una evidencia más de «la esclerosis institucional» que sufre irreversiblemente el régimen desde mediado el decenio⁵⁵, en contraste cada vez más patente con el dinamismo social que favorece un crecimiento económico; el cual, consecuentemente con este planteamiento, en medida muy considerable no sólo se produce con independencia sino también a pesar de determinadas medidas de la política económica del franquismo.

Es precisamente la entidad y el alcance de esa expansión lo que corresponde ahora glosar. En lo que respecta a su magnitud, y en términos globales, interesa subrayar ante todo un doble aspecto. Por un lado, el récord establecido: entre 1961 y 1974 la tasa media de crecimiento del Producto Interior Bruto es del 7 por 100, ciertamente excepcional en la trayectoria histórica de la economía española por su cuantía y, aún más, por lo dilatado del período de expansión. Claro que esa medida enmascara los altibajos que se producen anualmente a lo largo de los casi tres quinquenios considerados, con una primera fase de extraordinario auge, poco a poco amortiguado hasta tocar fondo en la recesión de 1967 —cuando se registra la tasa menor de crecimiento entre 1961 y 1969: 4,3 por 100—, y con oscilaciones posteriores, que acortan cada vez más la duración de los ciclos respectivos: la recuperación iniciada en 1968 cede en 1970, año en el que la tasa de crecimiento es del 41,1 por 100, y el fuerte impulso final de 1972 y 1973 flexiona a partir de la mitad de 1974, año en el que la elevación del PIB será del 5,7 por 100, antesala de la etapa de crisis que se manifestará ya abiertamente en el 1,1 por 100 de aumento del PIB contabilizado en 1975. Diferentes ritmos que, sin negar la posible influencia que en su determinación tenga el disminuido y vacilante pulso de la política de apertura y reforma antes apuntado, están relacionados fundamentalmente con los movimientos descritos durante los mismos años por los países industriales de Occidente —para el conjunto de la OCDE también 1967 y 1970 son años de recesión, y la crisis se manifiesta con toda crudeza desde el comienzo mismo de 1974—, dada la creciente y notable sincronía, que es también supereditación, establecida a lo largo de toda la etapa ahora considerada entre las fluctuaciones de la actividad en la economía española, una «economía de arrastre», y las fluctuaciones de aquéllos, especialmente de los europeos⁵⁶. Pero sin desconocer la relevancia de esas desigual-

⁵⁴ J. Ros Hombravella (1979), p. 57.

⁵⁵ Juan Pablo Fusi (1985), p. 73. Véase también Stanley G. Payne (1987), p. 493.

⁵⁶ La expresión entrecomillada la utiliza Jaime García Añoveros (1985), p. 15. Y

dades de ritmo y de las concomitancias clarificadoras apuntadas, lo que más destaca es, repítase de nuevo, la muy fuerte y prolongada expansión que, en promedio, se produce durante el decenio de 1960 y el primer tercio de los años setenta. Una expansión que, sumada al avance también muy notable de la década de los cincuenta, ofrece un pronunciado y expresivo contraste con lo ocurrido en los cien años precedentes: de 1950 a 1973 el crecimiento medio anual del producto real por habitante es del 5,9 por 100, frente al -1,0 por 100 de 1929-1950, al 1,5 por 100 de 1913-1929 y al 1 por 100 de 1860 y 1913⁵⁷.

Por lo demás, tan innegable como el carácter singular de ese avance en la perspectiva de la industrialización española, es su condición no excepcional —he aquí el segundo aspecto del tema— en el marco de una buena parte de las economías occidentales, donde asimismo el ciclo de duradero e intenso crecimiento tras la reconstrucción de postguerra es un fenómeno hasta cierto punto inédito y probablemente irreplicable. Considerando otra vez el conjunto del período 1950-1973, la tasa española de crecimiento anual del producto por habitante (5,9 por 100) no está excepcionalmente alejada de la alemana (5,0 por 100), ni de la italiana (4,8 por 100), ni de la francesa (4,1 por 100), que partían de niveles superiores de desarrollo⁵⁸. Es más, si la comparación se efectúa exclusivamente con los países mediterráneos y en términos de crecimiento de la producción industrial, el ritmo de avance español, con ser muy fuerte, resulta similar al de Italia, Grecia y Yugoslavia, y tanto en el decenio de 1950, ya se vio antes, como en el de 1960: de 1958 a 1969 el IPI español se multiplica por 2,5, exactamente igual que el de Grecia, dos décimas superior al italiano y una por debajo del de Yugoslavia, situándose estos cuatro países mediterráneos a la cabeza de toda Europa en cuanto a ritmo de crecimiento de los IPI respectivos. Todo lo cual matiza, insisto, la supuesta excepcionalidad del «milagro económico» español. Lo que resulta en buena medida excepcional históricamente es el largo ciclo de expansión del conjunto de la economía occidental, y el crecimiento algo superior de la economía española con relación a la media de los países de la OCDE durante los años sesenta se enmarca, además, en la tendencia general observable en los últimos decenios al recorte de las distancias de los países de la Europa meridional y de desarrollo más reciente respecto a los del Norte y a los países de desarrollo más antiguo en la Europa de la OCDE.

la creciente interrelación de la economía española y la de los países industriales de Occidente, se destaca reiteradamente y con especial hincapié en los distintos volúmenes del *Informe Anual* del Banco de España a lo largo de todo el decenio de 1970.

⁵⁷ Prados de la Escosura (1984), p. 151.

⁵⁸ Prados de la Escosura (1984).

Pero la trascendencia que tiene esta etapa en la historia económica española se tiene que valorar, más aún que por la evolución de los indicadores examinados, por la amplitud, el sentido y la irreversibilidad de las transformaciones estructurales que se inician, progresan o se consuman, según los casos, en los tres cortos lustros que transcurren entre el Plan de estabilización y los últimos compases del franquismo. Cambios estructurales que son sinónimo de reequipamiento y modernización de muchas actividades productivas en todos los ámbitos sectoriales ⁵⁹.

En el sector industrial, que actúa como motor central de la expansión, el crecimiento medio muy intenso —aún caracterizándose el ciclo industrial comprendido entre 1961 y 1974 por fases alternativas de alta y más moderada actividad— se acompaña de profundas variaciones en la estructura interindustrial. Y así, frente a la fragilidad y escasa capacidad competitiva del sector en los años cincuenta, la industria española se asoma al decenio de 1970 con rasgos bien distintos: una acusada modificación de la importancia relativa de los diversos subsectores de la producción fabril —los mayores progresos corresponden a las industrias químicas, metálicas y de bienes de equipo, las cuales, en su conjunto, forman a su vez el núcleo de la propagación de una nueva tecnología muy intensiva en energía y reductora de las necesidades de trabajo—, simultánea intensificación del grado de utilización del capital, fuerte incremento de la productividad del trabajo y cierto proceso de especialización productiva.

En el sector agrario, que ha registrado las más bajas e irregulares tasas de crecimiento durante la etapa ahora considerada, hasta poder contemplarse el desequilibrio entre el desarrollo industrial y el desarrollo agrícola como una característica clave de la evolución de la economía española desde 1960, la transformación estructural ha sido en todo caso radical, consumándose las tendencias ya apuntadas en los años cincuenta. Es lo que se conoce como crisis de la agricultura tradicional. Crisis que lo es de todo un sistema de producción rural basado en la superabundancia de fuerza y de trabajo y en la correspondencia entre oferta y demanda de productos alimenticios dentro de un mercado con escasa capacidad adquisitiva y aún muy compartimentado. Crisis que desencadenan, por un lado, las nuevas oportunidades de empleo y, por otro, los cambios en la cuantía y composición de la demanda de productos alimenticios. Lo primero es, con todo, lo más importante: me refiero a la reducción rápida, a través de la emigración interior y de la salida de trabajadores españoles a Europa, de la abundante fuerza de trabajo en el sector agrario. Y

⁵⁹ Resumen a continuación lo que sobre el tema he escrito en el trabajo citado en la nota (4).

como quiera que en la demanda de alimentos también han sido muy notorios los cambios impuestos por los mayores niveles de urbanización, renta y consumo, la consecuencia ha sido la aceleradísima erosión de aquellas condiciones, tanto por el flanco del empleo como por el de la demanda, que hacían posible la persistencia de la agricultura tradicional. En efecto, la disminución y el encarecimiento de la mano de obra en el campo y la desadecuación de la oferta agraria respecto a los componentes de la modificada dieta alimenticia, provocarán una vasta transformación de estructuras en lo que se refiere al tamaño de las explotaciones, a los niveles de mecanización, a la selección de cultivos, a las redes de distribución y a la configuración mercantil misma de la empresa agraria; transformación estructural tan espectacular como espectaculares son los incrementos de productividad y de rendimiento en la nueva agricultura española.

Junto a todo ello se asiste también en los años sesenta al considerable avance del sector terciario, llegándose a situar éste a la cabeza no sólo de la distribución sectorial del Producto Interior Bruto español, sino también del reparto por sectores de la población activa. El vigor del proceso de urbanización entre 1960 y 1975, las transformaciones en los medios de transporte y comunicación, así como la duradera expansión y mantenida importancia del turismo, que tantos juicios superficiales y apresurados ha desmentido acerca de su presunta inconsistencia y que ha promovido una no poco asombrosa respuesta de la oferta hotelera y de servicios, son otros tantos factores coadyuvantes de la creciente terciarización de la economía española, que ha de hacer frente igualmente a los renovados requerimientos que proceden del crecimiento industrial y de las mayores necesidades financieras y de comercialización de la agricultura en proceso de cambio. Progreso del sector terciario que se superpone también con modificaciones en la importancia relativa de las diversas actividades que comprende y con la modernización acusada de algunas de ellas.

De esta sumaria relación sectorial se ha excluido intencionadamente la alusión a los cambios en las respectivas relaciones con el exterior, para realzar ahora, en párrafo aparte, su importancia. Y no sólo en el ámbito de las balanzas de transferencias, de servicios y de capitales a largo plazo, cuya función primordial como rúbricas compensatorias del déficit comercial y como soportes de todo el proceso de expansión de la economía española en los sesenta ya he mencionado antes. De lo que ahora debe dejarse constancia es del crecimiento y de las modificaciones en la composición de las exportaciones españolas. Respecto a su incremento, baste decir que se comportan desde la segunda mitad del decenio de 1960 según los deseos de los más optimistas, hasta constituirse el final del período en el componente más dinámico de la demanda, dejando atrás el porcentaje de las exportaciones en

la Renta Nacional los niveles bien modestos alcanzados, salvo en contadas ocasiones, a lo largo de todo el siglo. Y respecto a su composición, los productos agrícolas reducen a la mitad entre 1967 y 1974 su participación en el total valor de las ventas españolas en el exterior, mientras que las exportaciones de bienes de equipo y manufacturas aumentan de modo muy considerable su respectivo peso relativo entre esas mismas fechas. Habiéndose además constatado, como consecuencia de la aplicación a las exportaciones españolas del método de análisis de la participación constante en los mercados, que si bien la contribución debida al aumento de la demanda es decisiva como factor explicativo del crecimiento de las exportaciones, el efecto de mejora de la competitividad ha sido en el caso español notablemente elevado.

4. Epílogo: un legado ambivalente

No quedaría completo el apunte que hemos trazado de la economía española desde el comienzo de los años cincuenta, sin dedicar unas líneas finales al alcance que ese proceso evolutivo ha tenido en relación con los problemas y las realizaciones de la España de la transición y de la democracia durante la segunda mitad del decenio de 1970 y los primeros compases del decenio de los ochenta.

Como ya se ha anticipado, en la historia española más cercana es posible apreciar una doble significación en el legado que una época recibe de la anterior, en lo que unos hechos proyectan sobre los acontecimientos que les suceden. En efecto, de un lado, a partir de 1974-75 van a hacerse patentes las fragilidades de la estructura productiva formada durante los años precedentes, cuando España, tardía pero resueltamente, se incorpora a la fase larga de crecimiento de los países de la OCDE posterior a la Segunda Guerra Mundial. Tal vez por eso mismo, por lo tardío y lo intenso de esa recuperación económica de España durante los dos últimos decenios del franquismo, el edificio —la estructura productiva— resultante acabará siendo menos sólido que aparente, con junturas deficientemente soldadas que pronto se reabrirán cuando cambien las condiciones en que se sustentaba el rápido crecimiento. Y así, el impacto de la crisis internacional pondrá de manifiesto la hipoteca que los nuevos tiempos heredan, no sólo por una dependencia energética muy alta, sino también por una defectuosa organización de áreas institucionales y de mercado fundamentales: entre otras, un sector financiero con una Banca siempre más poderosa que eficiente, un sector público que hacía compatible su escasa dimensión, en términos comparados, con una amplísima red de dispositivos y resortes administrativos para interferir en la activi-

dad mercantil, y también un mercado de trabajo que era producto de esa suerte de pacto implícito a doble banda que alentó la administración franquista con unos sindicatos, que no lo eran propiamente, y con unos empresarios acomodados a un régimen generalizado de intervención: el «pacto implícito»⁶⁰ por el cual el Gobierno concedía continuidad y fijeza al empleo —salvo al numeroso contingente de emigrantes que para encontrarlo debía abandonar el país— a cambio de financiación privilegiada a las empresas, negando al mismo tiempo los derechos básicos para la defensa autónoma y libre de los intereses de trabajadores y empresarios.

Pero si esto es cierto, también lo es que, de otro lado, la sociedad española de los años sesenta y primeros setenta estaba formada por una población que no sólo mejoraba con rapidez sus niveles de vida y sus posibilidades de acceso a bienes y servicios diversos, sino también —y muy principalmente, cabría subrayar— por una población incurra en una fortísima dinámica de cambio, familiarizada con todas las tensiones y la acusada movilidad social y geográfica que ello comporta. Podrían manejarse para ilustrar este punto muchos indicadores: desde los que captan el crecimiento acelerado de los grandes centros urbanos y de la población escolar y universitaria, hasta los que reflejan cambios en pautas religiosas y culturales, en general, todos ellos expresivos de un cambio profundísimo, quizá más rápido y fuerte que cualquier otro proceso de modernización social y secularización registrado en la Europa del siglo XX. Pero reténgase tan sólo el que acaso sea el más expresivo de las hondas transformaciones que tienen su origen en los dos últimos decenios del franquismo, *por sobre y a pesar* de los intereses y previsiones de dicho régimen. Ese dato, ese privilegiado indicador es el siguiente: la caída de la población activa agraria desde un 50 por 100 a un 25 por 100 del total, ha consumido en Francia casi tres cuartos de siglo, media centuria en Alemania, un tercio de siglo en Italia y en España apenas veinte años: los veinte años que transcurren entre comienzos de la década de 1950 y los primeros años setenta.

En resumen, la España que afrontará el decisivo segundo tercio del decenio de 1970, junto a problemas graves en la articulación y desarrollo de su estructura productiva, es un país que ha conocido ya entonces una silenciosa pero no por ello menos amplia mutación económica, social y cultural. No gratuitamente, desde luego, podrá decirse más tarde que la reforma política de los primeros años de la transición, sin menoscabo de la importancia de actuaciones individuales y colectivas determinantes o cuando menos influyentes, es una reforma cuyo desenlace no puede entenderse sin considerar esa vasta

⁶⁰ E. Fuentes Quintana (1984), p. 40.

transformación social preexistente, que había renovado muchos de los patrones demográficos, económicos, sindicales y de comportamiento de una mayoría de españoles con actitudes vitales más propensas al cambio que a la quietud, a la novedad que a la conservación y, a la vez, también, no se olvide, más proclives a la moderación que al radicalismo, a la tolerancia que a la intransigencia. De una mayoría de españoles que amaban aquello a lo que más temió siempre el franquismo: la libertad.

BIBLIOGRAFIA

- BARCIELA LÓPEZ, C. (1985), «Intervencionismo y crecimiento agrario en España, 1936-1971» en P. Martín Aceña y L. Prados de la Escosura (eds.), *La Nueva Historia Económica en España*, Madrid.
- CARR, R. (1984), *España 1808-1975*, Barcelona.
- CARRERAS, A. (1984a), «La producción industrial española, 1842-1981: construcción de un índice anual», *Revista de Historia Económica*, año II, n.º 1.
- (1984b), «Un nuevo índice de la producción industrial española: 1831-1980», *Papeles de Economía Española*, n.º 20.
- (1988), «España durante la 2.ª Revolución Teológica», en *España. 200 años de tecnología*, Ministerio de Industria y Energía.
- (1989), «Industria» y «Rentas y riqueza», en *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, Madrid.
- CAVA MESA, M. J. (1989), *Los diplomáticos de Franco. J. F. de Lequerica, temple y tenacidad, 1890-1963*, Bilbao.
- CÍRCULO DE ECONOMÍA (1983), *Círculo de Economía (1958-1983). Una trayectoria de modernización y convivencia*, Barcelona.
- CUESTA GARRIGOS, I (1955), *Los convenios entre España y los Estados Unidos*. Escuela Central de Altos Estudios Mercantiles, Madrid.
- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L. (1988), *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, Madrid.
- DONGES, J. B. (1976), *La industrialización en España. Políticas, logros y perspectivas*, Barcelona.
- ESPADAS BURGOS, M. (1987), *Franquismo y política exterior*, Madrid.
- ESTAPE, F. (1978), «Prólogo» en J. Ros Hombravella y otros, *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Madrid.
- FONTANA, J., y NADAL, J. (1980), «España 1914-1970» en C. M. Cipolla (ed.), *Historia económica de Europa (6). Economías contemporáneas*. Segunda parte, Barcelona.
- FUENTES QUINTANA, E. (1980), «La crisis económica española», *Papeles de Economía Española*, n.º 1.
- (1984), «El Plan de Estabilización Económica de 1959, veinticinco años después», *Información Comercial Española*, n.º 612-613.
- (1986), «La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959:

- el papel del sector exterior», en T. Martínez Vara (ed.), *Mercado y desarrollo económico en la España Contemporánea*, Madrid.
- (1987), «Introducción» a J. Sardá Dexeus, R. Ortega (ed.), *Escritos (1948-1980)*, Madrid.
- FUSI, J. P. (1985), *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid.
- GARCÍA AÑOEROS, J. (1985), «El año 1985», *Economistas*. Colegio de Madrid, n.º 17-extraordinario.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1986), «Estancamiento industrial e intervencionismo económico durante el primer franquismo», en J. Fontana (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona.
- (1987), «La industrialización y el desarrollo económico en España durante el franquismo», en J. Nadal, A. Carreras y C. Sudrià (eds.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona.
- (Ed.) (1989a), *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial*, Madrid.
- (1990), «La economía de Madrid en el marco de la industrialización española», en J. Nadal (comp.), *Pautas regionales de la industrialización española*, Barcelona.
- HERR, R. (1977), *Ensayo histórico de la España Contemporánea*, Madrid.
- LINDE, L. M. (1980), «La política económica exterior», *Papeles de Economía Española*, n.º 1.
- MESA, R. (1989), «Libros», n.º 31, *Diario 16*, 17 de agosto.
- MOLINERO, C. e YSAS, P. (1985), «Patria, Justicia y Pan». *Nivell de vida i condicions de treball a Catalunya, 1939-1951*, Barcelona.
- MUNS, J. (1984), «España y el Fondo Monetario Internacional», *Información Comercial Española*, n.º 612-613.
- (1986), *Historia de las relaciones entre España y el Fondo Monetario Internacional 1958-1982. Veinticinco años de economía española*, Madrid.
- NAVARRO RUBIO, M. (1976), «La batalla de la estabilización», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año XXVIII, n.º 53.
- PAYNE, S. (1987), *El régimen de Franco, 1936-1975*, Madrid.
- PINDER, J. (1980), «Europa en la economía mundial, 1920-1970», en C. M. Cipolla (ed.), *Historia económica de Europa (6). Economías contemporáneas. Primera parte*, Barcelona.
- PORTERO, F. (1989), *Franco aislado. La cuestión española, 1945-1950*, Madrid.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (1984), «El crecimiento económico moderno en España, 1830-1973: una comparación internacional», *Papeles de Economía Española*, n.º 20.
- ROJO, L. A. (1969), «Entrevista», en Salvador Pániker, *Conversaciones en Madrid*, Barcelona.
- (1975), «Panorama económico», en J. Ros Hombravella (ed.), *Trece economistas españoles ante la economía española*, Barcelona.
- ROS HOMBRABELLA, J. (1977), *¿Qué es la economía franquista?*, Barcelona.
- ROS HOMBRABELLA, J. y otros (1978), *Capitalismo español de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Madrid.
- ROS HOMBRABELLA, J. (1979), *Política económica española (1959-1973)*, Barcelona.
- (1985), «Los años de la autarquía», en *Enciclopedia de la economía espa-*

- ñola y Comunidad Económica Europea, Orbis, Fascículo 17, Barcelona.
- SARDÁ DEXEUS, J. (1970), «El Banco de España (1931-1962)», en *El Banco de España. Una historia económica*, Madrid.
- (1973), «Prólogo» a J. Clavera, J. Esteban, M. Monés, A. Montserrat y J. Ros, *Capitalismo español de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Madrid.
- (1987), *Escritos (1948-1980)*, R. Ortega (ed.), Madrid.
- SERRANO SANZ, J. M. (1988), «Un siglo de política comercial española en perspectiva», en J. Velarde, J. L. García Delgado y A. Pedreño (compiladores), *El sector exterior de la economía española. Doce estudios*, Madrid.
- (1989a), *El sector exterior de la economía española*. Texto inédito, Universidad de Zaragoza.
- (1989b), «El proteccionismo y el desarrollo económico en la Restauración. Reflexiones para un debate», *Revista de Historia Económica*, Año VII, n.º 1.
- SUÁREZ FERNÁNDEZ, L. (1987), *Franco y la URSS. La diplomacia secreta, 1946-1970*, Madrid.
- TAMAMES, R. (1973), *La República. La Era de Franco*, Madrid.
- TORRES, M. DE (1956), *Jucio de la actual política económica española*, Madrid.
- (1961), *Teoría y práctica en la política económica*, Madrid, 2.ª ed.
- (1975), «La economía española en 1958», en *Trece economistas españoles ante la economía española*, Barcelona.
- (1990), *Obra escogida*, Madrid.
- TUSELL, J. (1984), *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*, Madrid.
- (1988), *La dictadura de Franco*, Madrid.
- ULLASTRES CALVO, A. (1975), «El Plan de Estabilización de la economía española: realizaciones y perspectivas», en *Trece economistas españolas ante la economía española*, Barcelona.
- VAN DER WEE, H. (1986), *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio 1945-1980*, Barcelona.
- VIÑAS, A.; VIÑUELA, J.; EGUIDAZU, F.; PULGAR, C. F., y FLORENSA, S. (1979), *Política comercial exterior en España*, 3 tomos, Madrid.
- VIÑAS, A. (1981), *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona.

Capítulo 7

TRANSFORMACIONES EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA ESPAÑOLA DURANTE LA CRISIS: 1978-1985

LUIS RODRIGUEZ ROMERO *

1. Introducción

Si se consideran los trabajos de economía aplicada producidos en nuestro país durante el período de crisis, junto a importantes mejoras en su calidad, nivel teórico y utilización de instrumentos estadísticos y econométricos, destaca un significativo cambio en su temática general, dedicándose una mayor atención a aspectos concretos, principalmente de tipo macroeconómico, vinculados con el ajuste a dicho proceso de crisis. Esta orientación contrasta con tendencias anteriores más interesadas en la dilucidación del sentido último de las denominadas transformaciones estructurales durante el período de crecimiento, y en la determinación de sus efectos sobre las estrategias de evolución de nuestra economía.

Dos posibles razones pueden ayudar a explicar este cambio de atención relativa. En primer lugar, un cierto desgaste o agotamiento del concepto referencial de estructura, simplificado hasta llegar a identificarlo con la composición sectorial de la actividad productiva, o magnificado hasta convertirlo en una referencia omnicompreensiva y totalizadora de la actividad económica. En segundo lugar, la falta de cobertura del período completo de crisis por parte de una de las estadísticas básicas para el análisis riguroso de las transformaciones en la composición e interdependencia de la actividad productiva, como son las *tablas input-output* (TIO). Efectivamente, las últimas TIO publicadas, correspondientes a 1980, permiten únicamente cubrir un subperíodo parcial de la crisis (1975-1980), que, como veremos más ade-

* Fundación Empresa Pública y Universidad Complutense.

lante, presenta características distintivas respecto a la evolución posterior.

El objetivo del presente trabajo es retomar alguna de las perspectivas normalmente ligadas al análisis estructural —sencillas, pero inevitables a la hora de caracterizar la situación de nuestra economía—, tratando de compensar la ausencia de datos más actualizados de las TIO con la utilización y contraste de fuentes estadísticas alternativas, básicamente Contabilidad Nacional (CN) y Encuesta Industrial (EI). Nuestra atención estará más cerca de los hechos que de las interpretaciones generales y estratégicas, y trataremos de obtener conclusiones respecto a algunos puntos concretos de las transformaciones operadas en la estructura sectorial de nuestra economía durante la crisis.

Así, en el apartado 2 se atenderá a la evolución económica durante el período de crisis y su caracterización en términos de los sectores básicos de actividad. En el apartado 3 se considerarán con un mayor detalle los cambios en la composición de la actividad industrial y sus implicaciones respecto a la especialización de nuestra economía respecto a la CEE. En el apartado 4 se establecerán los determinantes de las evoluciones observadas, caracterizando los sectores según su dinamismo relativo en términos de la demanda interna y externa. Y, finalmente, en el apartado 5 se tratarán de resumir los principales resultados obtenidos, caracterizando la evolución durante el período de crisis.

2. Evolución de la actividad económica durante el período 1974-1985: Crisis económica y crisis industrial

La CN (Base 1970 y 1980) nos ofrece una visión clara, inmediata y sintética de lo que representa el período de crisis abierto a partir de 1974 para la evolución de la economía española (cuadro 1). Después de una fase mantenida de fuerte expansión, en la que destaca el dinamismo de la FBKF —exponente de una profunda renovación y modernización del equipo capital de nuestra economía—, así como una creciente apertura exterior, se inicia un período de lento crecimiento cuya duración total (doce años) casi llega a igualar el auge anterior. La tasa real de crecimiento del PIB disminuye en un 75 por 100, aproximándose a la media de los países comunitarios y siendo, precisamente, la inversión el elemento de la demanda efectiva que antes y más intensamente experimenta el cambio de coyuntura. El consumo y la demanda externa ocupan el papel impulsor que en la anterior etapa cumplía la FBKF, decantándose como los elementos principales que determinan las tasas de crecimiento obtenidas.

De cualquier forma, el comportamiento durante el período de crisis no es lineal, pudiéndose distinguir dos subperíodos con características claramente distintivas. El primero de ellos, 1973-1977, se considera como de postergación o retraso en el ajuste de la crisis, predominando políticas económicas de signo compensatorio o permisivo, según la terminología acuñada por los profesores Fuentes Quintana y Requeijo¹. En dicho período, el consumo, estimulado por destacadas subidas en los salarios reales, constituye el elemento básico de mantenimiento de la actividad productiva, con importantes consecuencias inducidas en los índices de inflación que llegan a cotas superiores al 25 por 100 en 1977. El segundo, 1978-1985, constituye lo que realmente se puede considerar como período de crisis en la economía española, en el que se experimentan las consecuencias derivadas del ajuste a las nuevas condiciones productivas y competitivas en la economía mundial. Es en este subperíodo cuando la FBKF desciende en mayor medida ante el efecto combinado de la crisis y de las políticas de ajuste a la misma; la tasa de crecimiento del consumo, por su parte, refleja la incidencia de las políticas de control salarial y, únicamente, la demanda exterior se manifiesta como el principal elemento impulsor de la actividad, con importantes ganancias de cuota en el comercio mundial.

CUADRO 1

CRECIMIENTO Y CRISIS SEGUN CN* (%)

	PIB p.m.	C	FBKF	X	M
1964-1973	7,1	6,1	+8,7	14,5	13,0
1973-1985	1,8	2,0	-1,5	5,9	2,3
1973-1977	3,0	3,9	+0,1	3,8	2,6
1977-1985	1,2	1,1	-2,2	7,0	2,1

PIB p.m.: Producto Interior Bruto a precios de mercado; C: Consumo. FBKF: Formación Bruta de Capital Fijo. X: Exportaciones. M: Importaciones.

* Datos reales [base 1970 (1964-1973) y base 1980 (1973-1985)]. Tasas acumulativas medias anuales.

Fuente: CN (Base 1970 y 1980).

Por lo que se refiere a la utilización de *inputs* intermedios, de la TIOE-1980 se deduce que el inicio del período de crisis implica una cierta detención del intenso cambio en las interrelaciones productivas sectoriales experimentado en la etapa de crecimiento², junto a una

¹ Fuentes Quintana, E. y Requeijo, J. (1984).

² Martín, C; R. Romero, L., y Segura, J. (1981).

transformación de sus pautas. Así, se observa una disminución de *inputs* provenientes de los sectores Químico y Energía —caracterizados por un fuerte dinamismo en la etapa anterior— mientras que se estabiliza, o incluso llega a aumentar, el empleo de aquellos que cumplieron un papel regresivo como son *inputs* Materiales y Generales³ (véase cuadro 2). Es curiosa la evolución de los *inputs* provenientes de los sectores de Maquinaria que ven aumentada su utilización en un momento de fuerte caída de la actividad inversora. Con independencia de los conocidos problemas estadísticos que dichos flujos presentan, debido a la dificultad de distinguir entre actividad puramente inversora y, por tanto, recogida como elemento de la demanda final, y las operaciones de reparación y mantenimiento que son los que se recogen como transacciones intermedias⁴, este aumento de requerimientos intermedios de Maquinaria puede reflejar necesidades derivadas del envejecimiento del equipo capital instalado.

Con independencia del posible efecto de los cambios en la composición de la demanda final, el conjunto de estas pautas reflejan un agotamiento del proceso de cambio técnico en la utilización de *inputs* intermedios observado en etapas anteriores (1962-1975) debido, quizá, a un desplazamiento del carácter de dicho cambio técnico desde

CUADRO 2

NECESIDADES DE *INPUTS* INTERMEDIOS PARA SATISFACER LA DEMANDA DE CADA AÑO CON SU PROPIA TECNOLOGIA (PRECIOS 1980)

	1975	1980
Energía	17,3	16,2
Química	8,0	7,2
Materiales	30,5	29,3
Maquinaria	4,9	7,1
Generales	21,8	23,1
Otros	17,5	17,1

Energía: Combustibles minerales, coque y gas, derivados del petróleo, energía eléctrica y gas y agua.

Química: Química básica y abonos, materiales sintéticos y fibras artificiales, transformados plásticos y otra química.

Materiales: Agricultura, madera y corcho, caucho, siderurgia, metalurgia y cemento y otros.

Generales: Transporte ferroviario, otros transportes, comercio, comunicaciones y otros servicios.

Otros: Alimentación, textil, cuero y calzado y papel y artes gráficas.

Fuente: Segura, J. y Restoy, F. (1986).

³ Segura, J. y Restoy, F. (1986).

⁴ Blades, D. (1989).

la transformación de los procesos básicos sectoriales de producción, según se reflejan en la utilización de *inputs*, hacia su optimización y la redistribución de la actividad hacia las unidades más eficientes.

Si pasamos a considerar la distribución del PIB entre los sectores básicos de actividad puede observarse que, si bien la intensidad de la crisis no ha sido muy superior en la economía española que en la CEE⁵, su impacto diferencial ha sido muy distinto, en especial en lo que respecta al sector industrial. El cuadro 3 refleja la fuerte disminución durante el período de crisis de la entidad relativa de dicho sector, superior y más constante que la experimentada por la CEE. El sector servicios muestra la tendencia opuesta, destacando por un mayor incremento relativo de su especialización.

CUADRO 3

PIB (apm) POR RAMAS DE ACTIVIDAD (PRECIOS CORRIENTES)

	Agricultura		Industrial		Servicios	
	Esp.	CEE-7 *	Esp.	CEE-7 *	Esp.	CEE-7 *
1970	10,7	4,9	42,0	40,4	47,3	50,1
1977	8,7	3,9	39,8	41,5	51,5	54,6
1985	6,0	2,9	35,5	38,6	58,5	58,5

* Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Italia y Luxemburgo.
Fuente: CNE (base 1980) y EUROSTAT (1988).

Estas pautas básicas de evolución sectorial han sugerido en nuestro país dos interpretaciones, no necesariamente excluyentes, respaldadas por una literatura ya establecida en un plano internacional y que, en último término, se diferencian en el énfasis relativo concedido a cada uno de los componentes del fenómeno⁶. Así, se pueden considerar dichas tendencias como un exponente de un proceso general y mantenido en el tiempo de modernización de la estructura productiva a partir de un determinado nivel de desarrollo, que lleva a una expansión del sector de servicios en detrimento del sector industrial. Este

isma pu⁷

⁵ En lo que sigue se constata respecto a CEE el conjunto de siete países formado por Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Italia y Luxemburgo. La tasa de crecimiento real anual acumulativa del PIB en el período 1973-1985 para dicho conjunto es 2,1 por 100 mientras que la española es, como ya hemos visto, 1,8 por 100.

⁶ Véase una completa descripción sobre la evolución de dicho sector en J. R. Cuadrado Roura (1989).

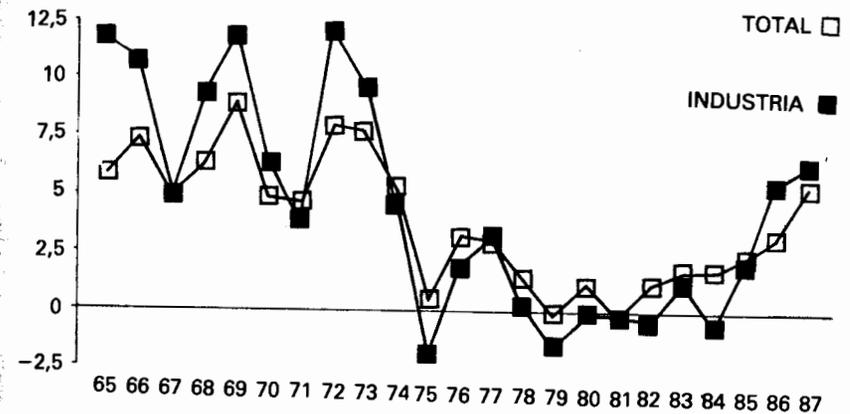
proceso, denominado «terciarización»⁷, surge no sólo de las tendencias en la composición de la demanda final, sino también de un incremento de la demanda de *inputs* intermedios de servicios necesarios en el proceso de producción y de una separación, especialización o independencia de actividades de servicios anteriormente desarrolladas en el interior de unidades administrativas industriales.

La segunda de las interpretaciones remarca, por el contrario, la mayor incidencia relativa de la crisis sobre el sector industrial que lleva a una disminución del mismo, «desindustrialización», fruto de las tendencias en la demanda final —disminución de la FBKF—, y de su ajuste a las nuevas condiciones productivas internacionales. Esta segunda interpretación centra su atención en la caracterización de la actual crisis como industrial, y sugiere una posible reversión del fenómeno en la medida que las condiciones objetivas del mismo varíen, bien por el paso del tiempo o bien por la incidencia de políticas específicas dirigidas a dicho fin; a este potencial proceso se le denomina normalmente como «reindustrialización»⁸.

Pues bien, los datos referidos a nuestra economía parecen respaldar la segunda de estas posiciones, resaltando el carácter básicamente industrial del proceso de crisis y su correspondiente superación relacionada con un cambio de coyuntura en dicho sector. El gráfico 1 muestra como el sector industrial constituyó el principal motor de la etapa de crecimiento, experimentando tasas de expansión superiores a la media de la economía y marcando la evolución cíclica de la misma. La etapa de crisis implica una transformación de esta pauta, señalando el mayor impacto relativo de la misma sobre el sector industrial, que pasa a experimentar tasas de crecimiento inferiores a la media durante todo el período. Finalmente, el período de recuperación iniciado en 1985-1986 vuelve a coincidir con una transformación en la coyuntura del sector industrial que recobra su papel de impulsor del crecimiento. La «desindustrialización» parece, por tanto, un fenómeno ligado al propio carácter de la crisis y susceptible de reversión en la medida que se aprovechen los márgenes de crecimiento aún existentes en el sector industrial.

GRAFICO 1

EVOLUCION COMPARATIVA DEL SECTOR INDUSTRIAL *



* Tasas reales de crecimiento VAB (apm)

Fuente: Contabilidad Nacional: Base 1970 (1964-1970) y Base 1980 (1971-1987).

3. Cambios en la especialización sectorial de la industria

Una vez establecido el carácter industrial de la crisis, es interesante distinguir sus efectos sobre la configuración de dicho sector, ya que esto ayudaría a determinar sus bases últimas y a precisar sus implicaciones en cuanto a la situación relativa de nuestra economía.

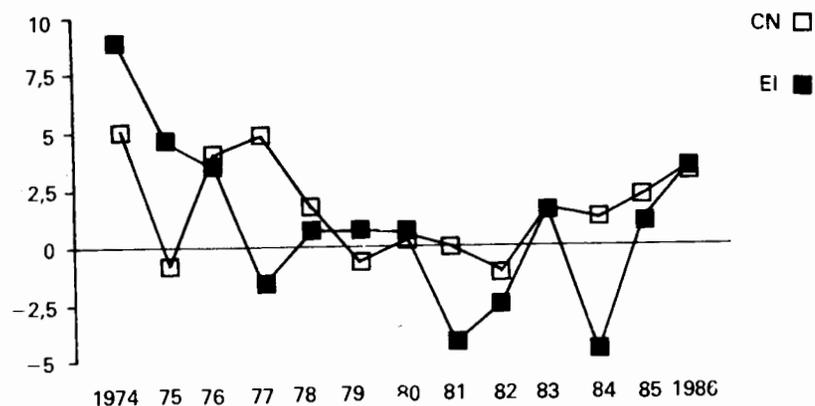
En cualquier caso, antes conviene considerar un aspecto previo, no suficientemente resaltado, como es el fuerte grado de disparidad existente entre las dos principales fuentes estadísticas existentes sobre la evolución desagregada del sector industrial durante la crisis: CN y EI⁹. El gráfico 2 presenta las tasas de crecimiento real durante el período de crisis según estas dos fuentes estadísticas. El deflactor utilizado en el caso de la EI procede del «Índice de Precios Industriales» [véase Segura, J., y otros (1989)], mientras que el de la CN es el implícito recogido en la misma publicación. Como puede observarse la CN ofrece tasas superiores y más estables de crecimiento, por lo que el propio carácter industrial de la crisis derivado en el anterior

⁷ Aún cuando la capacidad de inventiva conceptual haya puesto en marcha otros conceptos más detallados pero de más difícil vocalización como «Cuarterización», etc.

⁸ Véase, como referencia básica del tema, E. Blackaby (ed.) (1978), en especial los trabajos de A. Cairncross, C. J. F. Brown y T. D. Sheriff.

⁹ En J. Segura y otros (1989), caps. 1 y 14, puede encontrarse una exposición detallada de dichas diferencias.

GRAFICO 2
EVOLUCION SECTOR INDUSTRIAL



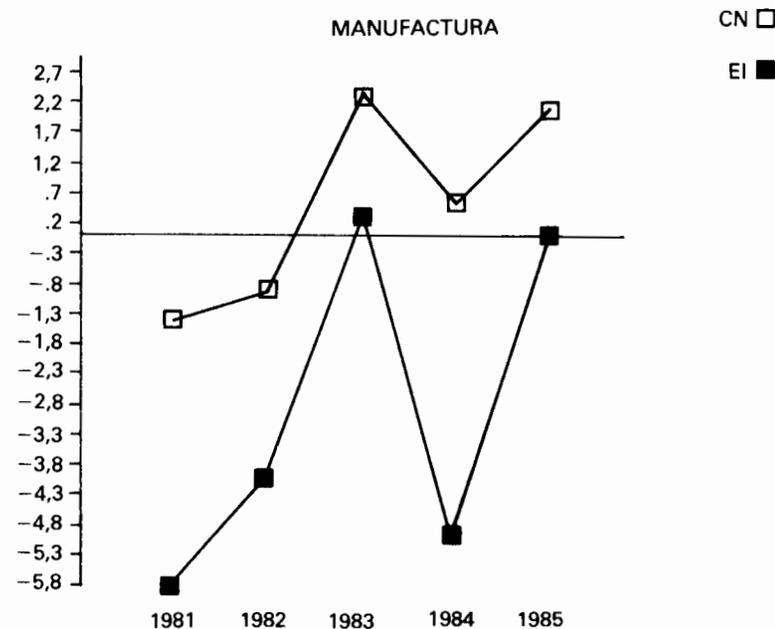
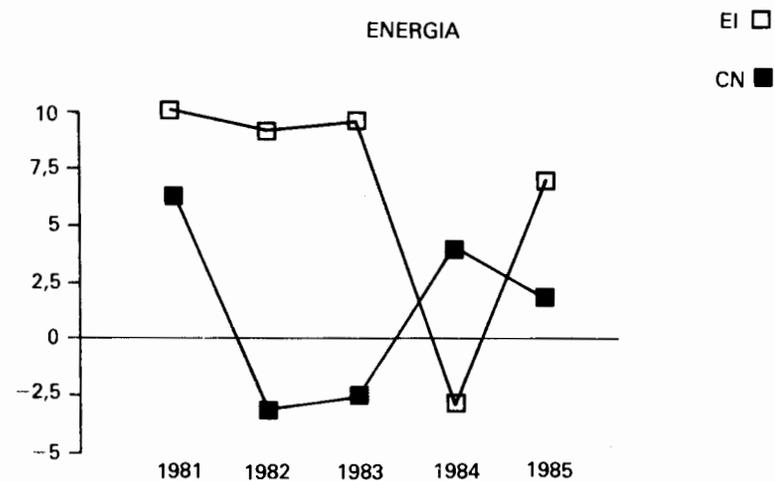
* Excluido construcción. Valor añadido real (base 1980).

Fuente: Contabilidad Nacional (base 1980), Encuesta Industrial y Estimación de la Renta Nacional.

apartado quedaría enfatizado en caso de emplearse la visión alternativa ofrecida por la EI. La distancia entre los dos componentes básicos del sector industrial: Energía y Manufacturas, ayuda a precisar un poco más el origen de esta diferencia. Como sugiere el gráfico 3, la disparidad en la evolución temporal tiene su origen principal en el sector de Energía, mientras que en Manufacturas ambas series ofrecen para los últimos años de la crisis un perfil temporal muy similar junto a una fuerte diferencia de nivel. En lo que sigue, centraremos nuestro análisis sectorial en los datos procedentes de la EI, base primaria de los datos ofrecidos por la CN, ya que tienen un mayor contenido y, por otra parte, se derivan de una encuesta explícita con características conocidas.

Considerando la desagregación entre los catorce sectores industriales correspondientes a la clasificación NACE-CLIO (véase Apéndice 1), el impacto de la crisis en la composición sectorial ha sido mayor en la economía española que en la CEE, presentando esta última un índice de similitud entre estructuras productivas, en el período 1978-1985, más elevado que el referente a nuestro país (94,0 respecto a 90,6). Como puede comprobarse en el gráfico 4 la orientación de los cambios sectoriales ha sido muy similar en ambas áreas, con las significativas excepciones de los sectores de Material eléctrico (8), Ma-

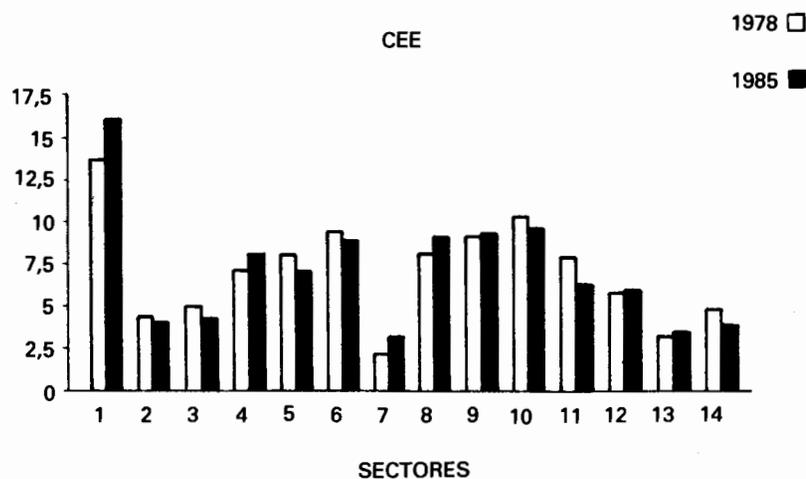
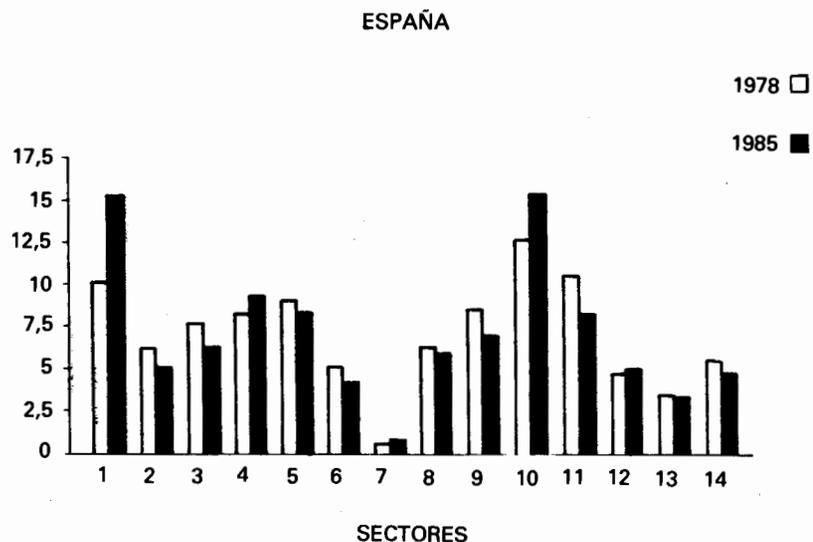
GRAFICO 3
EVOLUCION DE ENERGIA Y MANUFACTURAS
(CN Y EI)



* Valor añadido real (base 1980).

Fuente: Contabilidad Nacional (base 1980) y Encuesta Industrial.

GRAFICO 4

CAMBIOS EN LA COMPOSICION SECTORIAL DE LA INDUSTRIA
(1978-1985): ESPAÑA-CEE

Fuente: Eurostat y Encuesta Industrial.

terial de transporte (9), Caucho (13) y Alimentación (10). Los tres primeros aumentan su participación en la CEE —muy marcadamente en el caso del sector de Material eléctrico que muestra una de las tasas de crecimiento más elevadas del sector industrial junto a Energía (1) y Material de oficina (7)—, mientras que, sin embargo, disminuyen en el caso español. El sector de Alimentación sigue la pauta inversa aumentando en España y decreciendo en términos relativos en la CEE.

En general, al conjunto de transformaciones sectoriales experimentadas en la industria española durante la crisis se deduce un ligero distanciamiento respecto a la configuración media de los países de la CEE, pasando a ser el índice de similitud entre ambas estructuras de 87,3 a 85,9 en 1985. En cualquier caso, éste es el resultado final de un conjunto de tendencias contrapuestas que merece la pena considerar explícitamente.

En consonancia con su menor nivel de desarrollo, la industria española partía antes de la crisis con una sobre especialización respecto a la CEE en todos los sectores considerados como la Demanda Débil, según la terminología de la OCDE: Metales básicos (2), Minerales no metálicos (5), Textil (11) y Madera y otros (14) (véase cuadro 4). Su especialización era, asimismo, superior en dos actividades exponentes de sendos rasgos distintos de la evolución industrial durante la etapa de crecimiento: Alineación (10) y Químico y Caucho (4 y 13). La incidencia en el sector de Alimentación (10) se basa en la existencia de ventajas comparativas naturales en algunas de las producciones del sector primario, caracterizándose, en general, su actividad por productos con un bajo grado de elaboración y fuertemente ligados con el empleo directo de *inputs* pertenecientes a dicho sector, hasta el grado de formar, en términos del análisis *input-output*, un bloque indisponible secundario con el mismo¹⁰. La elevada presencia relativa de un sector considerado de Demanda Fuerte como es el Químico (4), por otra parte, se debe a su fuerte grado de desarrollo relativo en nuestra economía, en especial en las producciones correspondientes de Química básica, superior y más temprano que el del otro gran Bloque que conforma la actividad industrial formado por el conjunto de las actividades metálicas y construcción de material de transporte.

A partir de la situación mencionada la crisis ha propiciado dos tipos de movimientos que acercan o alejan respectivamente la configuración de la industria española a la media de la CEE. Dentro del primer tipo, movimientos de aproximación, se enmarca la evolución de los sectores integrados en los cuadrantes II y III de la clasificación

¹⁰ C. Martín y R. Romero, L. (1979).

efectuada en el cuadro 4. En general, el resultado neto de estas transformaciones sobre la estructura industrial debería considerarse como positivo en la medida que sectores de Demanda Débil como Metales básicos (2), Minerales no metálicos (2) y Textil (11), disminuyen su especialización, aumentando la de otros de Demanda fuerte o media como Energía (1), Maquinaria de oficina (7) o Papel (12). Dentro del segundo tipo, movimientos de separación, estarían los cuadrantes I y IV, reflejando pautas con una posible valoración mucho menos lineal que en el caso anterior. Así, el grado de similitud entre ambas estructuras productivas aumenta debido a una potenciación de la sobreespecialización española en las dos actividades de Demanda Fuerte y Media que hemos señalado anteriormente como rasgos distintivos de la etapa de crecimiento: Químico (4) y Alimentación (10). Junto a esta tendencia, valorable positivamente, se da, sin embargo, el incremento de algunas actividades de Demanda Débil en las que ya existía un elevado grado de especialización: Productos metálicos (5) y Madera y otros (14), así como, lo que es más significativo, el descenso relativo del conjunto de sectores productores de Maquinaria (salvo de oficina) y Material de transporte (6, 8 y 9), en los que ya existía una marcada subespecialización.

CUADRO 4

ESPECIALIZACION RELATIVA DE LA INDUSTRIA
ESPAÑOLA RESPECTO A LA CEE

	<i>Crece la especialización (1978-1985)</i>	<i>Desciende la especialización (1978-1985)</i>
Sobreespecialización española (1978)	Químico (4) DF Prod. Metálicos (5) DD Alimentación (10) DM Madera y otros (14) DD [I]	Producción y 1.ª transformación metales (2) DD Minerales no metál. (3) DD Textil (11) DD Caucho (13) DM [II]
Subespecialización española (1978)	Energía (1) Maquinaria oficina (7) Papel (12) DM [III]	Maquinaria (6) DM Maquinaria eléctrica (6) DF Mat. transporte (9) DM [IV]

DF: Demanda fuerte. DM: Demanda media. DB: Demanda débil.

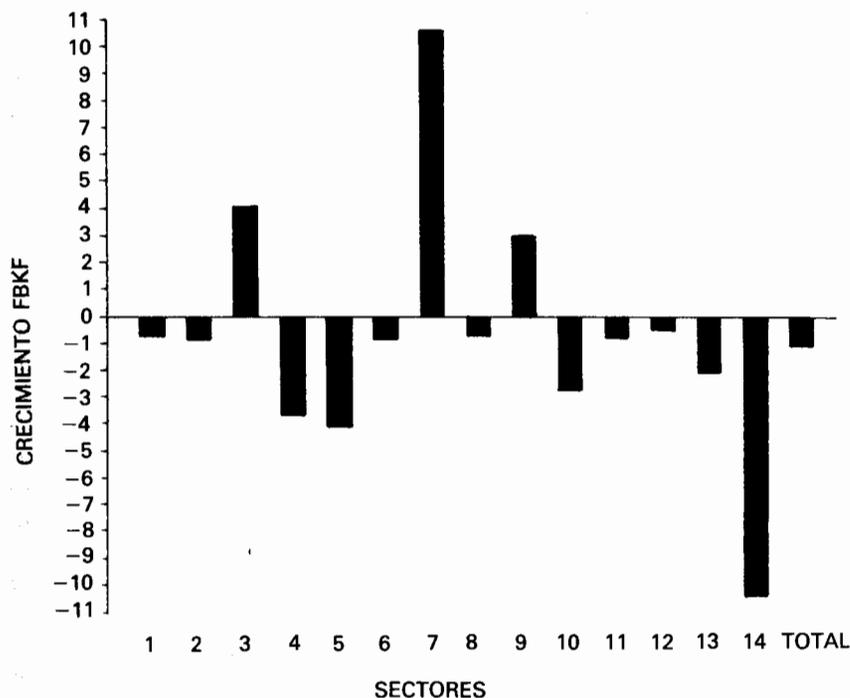
Fuente: Eurostat y EI.

Este último rasgo ha sido señalado por algunos autores como el principal pasivo derivado del período de crisis en lo que respecta a la conformación de la estructura productiva, llegando incluso a suponer que compromete las posibilidades de crecimiento futuro de nuestra economía. En cualquier caso, es conveniente distinguir entre las dos causas principales que están en el origen de este comportamiento, distinguiendo sus bases o implicaciones. En primer lugar, el descenso de los sectores de bienes de equipo se relaciona con un factor de demanda como es la negativa evolución seguida por la FBKF de nuestra economía que, para el período 1978-1985 que, según los datos de la EI, disminuye un 1,1 por 100 anual. Dicha evolución constituye, como ya se ha mencionado, uno de los rasgos distintos del período de crisis de la economía española y contrasta con la seguida por el conjunto de países de la CEE considerados, que muestran una tasa media de crecimiento anual del +2,1 por 100. El efecto inmediato sobre los sectores oferentes de bienes de capital no debe ser confundido con una desatención a las necesidades de capital en dichos sectores que condicionaría su evolución y eficiencia futura. Por el contrario, si se considera el gráfico 5, donde se recoge la tasa de crecimiento de la FBKF en nuestra economía desagregada para cada uno de los 14 sectores industriales NACE-CLIO durante el período 1978-1985, se comprueba como los sectores de construcción de maquinaria y material de transporte tienden a experimentar tasas de expansión superiores a la media, en especial en lo que se refiere a Maquinaria de oficina (7) y Material de transporte (9).

En segundo lugar, tal y como indica el cuadro 5, el efecto reductor de la evolución en la FBKF se ve potenciado por un incremento de la dependencia exterior del consumo aparente de bienes de equipo. Este incremento de la propensión importadora es superior, en general, al experimentado como media en el sector industrial, así como al registrado en el conjunto de países de la CEE pero, en cualquier caso, da lugar a niveles finales inferiores a los registrados en dichos países, salvo en el caso de Maquinaria agrícola e industrial (6) y Maquinaria de oficina (7). Este último caso resulta fácilmente interpretable en la medida que es uno de los más dinámicos dentro de los considerados como la Demanda Fuerte y que cuenta con una escasa y reciente implantación de empresas productoras en nuestro país. El caso de Maquinaria agrícola e industrial es más difícil de explicar ya que comprende actividades consideradas como de Demanda Media que, dadas sus características tecnológicas y la tradición industrial de nuestro país en la producción metálica, serían más sencillas de atender con demanda nacional. La menor propensión importadora española se da en el consumo de Material de transporte (9) en el que, a pesar del fuerte incremento de las compras exteriores durante la crisis, el ratio de

GRÁFICO 5

EVOLUCION SECTORIAL DE LA FBKF (1978-1985)



* Tasa anual acumulativa de crecimiento real. Siguiendo la metodología de la EI únicamente se consideran las inversiones de ampliación, no incluyendo las dirigidas a la puesta en marcha de nuevas plantas.

Fuente: Encuesta Industrial.

dependencia era menos de un 50 por 100 del de la CEE al acabar la misma.

4. Determinantes internos y externos

Con objeto de finalizar este breve repaso de las principales transformaciones en la estructura productiva española durante el período de crisis, resultaría interesante poder relacionar las pautas observadas en lo referente a la composición de la actividad productiva con la evolución de los determinantes de demanda que las condicionan. Como es bien sabido, el análisis *input-output* ofrece una inmediata posibili-

CUADRO 5

DEPENDENCIA EXTERIOR EN EL CONSUMO APARENTE DE BIENES DE EQUIPO (%)

	1978		1985	
	ESP	CEE	ESP	CEE
5. Fabricación productos metálicos.....	5,4	11,5	7,1	13,1
6. Maquinaria agrícola e industrial.....	29,2	28,3	49,1	34,4
7. Maquinaria de oficina.....	76,4	42,8	88,3	60,8
8. Material eléctrico y electrónico.....	15,3	26,4	27,8	35,7
9. Material de transporte.....	8,3	32,8	21,6	43,9
TOTAL INDUSTRIA.....	14,4	23,4	22,3	29,4

Fuente: Encuesta Industrial, EUROSTAT y Dirección General de Aduanas.

dad en dicho sentido a través de la diferenciación respecto al tiempo en el marco de la solución del modelo de Leontief en términos de coeficientes interiores

$$P = (I - A)^{-1} (CF + FBKF + X - M)$$

donde: P = Producción; A = Matriz coeficientes nacionales; CF = Consumo final; FBKF = Formación bruta de capital fijo; X = Exportaciones; M = Importaciones.

Desgraciadamente la realización de este tipo de ejercicios¹¹ se ve restringida en la medida en que, como ya se ha mencionado, la última TIO publicada para la economía española corresponde a 1980. En cualquier caso, al disponer de datos sobre producción, exportación e importación, se puede obtener una aproximación al consumo aparente sectorial, como agregación del total de demanda final interior e intermedia y, a partir de él, descomponer la variación del producto entre aquella parte debida al total de la demanda interior y la derivada de la demanda externa. Es decir,

$$\begin{aligned}
 P &= CI + CF + FBKF + X - M \\
 CA &= P + M - X = CI + CF + FBKF \\
 P &= CA + (X - M) \\
 \frac{P}{P} &= \frac{CA}{CA} + \frac{(X - M)}{(X - M)} \\
 &= \frac{CA}{P} + \frac{(X - M)}{P}
 \end{aligned}$$

¹¹ Véase el clásico artículo de H.B. Ctenery (1960).

siendo: CI = Consumo intermedio total; CA = Consumo aparente; $\dot{X} = dX/dt$; y constituyendo el primer sumando del segundo término la contribución de la demanda interior y el segundo la derivada de los intercambios exteriores al total del crecimiento del producto sectorial.

Ahora bien, antes de realizar esta descomposición es interesante considerar dos aspectos previos que van a condicionar los resultados obtenidos. En primer lugar, el propio carácter del ejercicio plantea la utilización de un concepto de producción bruta que se adapta en mayor medida a los componentes de la demanda que el de valor añadido. Con este objeto se ha empleado la variable de producción bruta de la EI que corresponde, por su valoración al coste de los factores, al valor añadido empleado en los anteriores epígrafes. Sin embargo, existen apreciables diferencias en la evolución temporal de ambas variables, que apuntan la existencia de un fuerte incremento en la utilización unitaria de *inputs* intermedios en el período 1978-1985, ya que la producción bruta tiende a mostrar tasas de crecimiento superiores a las del valor añadido. Como puede observarse en el cuadro 6 la pauta de un aumento en la utilización de *inputs* intermedios es compartida por la economía española y la de la CEE, aunque su intensidad es mayor en nuestro país, donde la diferencia entre el crecimiento de la producción bruta y del valor añadido llega a ser de 1,7 por 100 para el conjunto de manufacturas y 0,6 por 100 para el total industrial, mientras que en la CEE ambas se mantienen en un 0,2 por 100. Analizando con un poco más de detalle este peculiar comportamiento se comprueba que en España las diferencias sectoriales entre la evolución de la producción bruta y del valor añadido no son uniformes, aunque el coeficiente de correlación de Spearman entre las ordenaciones sectoriales se mantiene muy alto (0,89), resultando favorecidos por la utilización del concepto de producción en vez del de valor añadido, los sectores de Siderometalurgia (2), Químico (4), Maquinaria de oficina (7) y Material de transporte (9), mientras que los de Energía (1), Alimentación (10) y Papel (12) se encuentran en el caso contrario. En cualquier caso, no resultan obvias las razones que pueden haber llevado a un aumento de la utilización directa de *inputs* intermedios por parte de los sectores mencionados en primer lugar, planteándose un interesante problema a dilucidar con la publicación de la próxima tabla I-0.

El segundo de los aspectos señalados como condicionante del ejercicio de descomposición es la ausencia de deflatores adecuados para las operaciones de comercio exterior españolas, lo que ha obligado a emplear índices de valor unitarios referidos únicamente a cinco grandes sectores de actividad industrial.

El cuadro 7 ofrece una primera perspectiva del comportamiento relativo durante la crisis de la demanda interna y externa, tanto en

CUADRO 6

COMPARACION ENTRE LA EVOLUCION DE LA PRODUCCION Y DEL VALOR AÑADIDO (1978-1985)

SECTORES	ESPAÑA		CEE	
	Producción bruta (real)	Valor añadido (real)	Producción bruta (real)	Valor añadido (real)
1. Energía	4,3	4,8	3,7	3,6
2. Minerales metálicos y producción y 1.ª transformación de metales.....	0,5	-3,8	1,4	0,2
3. Minerales y prod. no metálicos	-2,8	-4,0	-0,5	-1,0
4. Industria química	3,0	0,8	3,8	3,1
5. Fabricación de productos metálicos	-1,8	-2,2	-0,4	-0,6
6. Maquin. agrícola e industrial ..	-3,4	-3,9	0,7	0,3
7. Maq. de oficina, ordenadores e instrumental de óptica y precisión	13,4	4,7	9,1	6,8
8. Material eléctrico y electrónico	-1,4	-1,8	3,5	3,1
9. Material de transporte.....	-0,6	-3,9	0,4	1,5
10. Alimentos, bebidas y tabaco...	1,6	1,6	-0,7	0,1
11. Textil, confección, calzado y cuero	-3,1	-4,4	-1,4	-1,7
12. Papel, artículos de papel, artes gráficas y edición.....	-0,1	-0,4	1,4	1,4
13. Transformación del caucho y materias plásticas	-0,3	-1,5	3,2	2,0
14. Otras industrias manufactureras	-1,8	-3,0	-1,6	-2,0
TOTAL MANUFACTURAS.....	-0,2	-1,9	1,0	0,8
TOTAL INDUSTRIA	0,5	-1,1	1,4	1,2

Fuente: Encuesta Industrial y Eurostat.

España como en la CEE. En él se puede apreciar el dispar comportamiento que tienen ambos componentes, destacando el consumo aparente por su papel restrictivo mientras que, en conjunto, el sector exterior muestra un efecto expansivo. Esta diferencia es más importante en la economía española, en la que el consumo aparente referido al total de manufacturas experimenta una tasa media de crecimiento negativa en el período (-0,6 por 100), mientras que las exportaciones crecen a una tasa real muy elevada (7 por 100), superior, en la práctica totalidad de las actividades, a la experimentada por las importaciones.

CUADRO 7
EVOLUCION DE LA DEMANDA INTERIOR Y EXTERIOR
DURANTE LA CRISIS

SECTORES	ESPAÑA			CEE		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1. Energía.....	2,5	1,1	16,7	0,2	-4,2	3,9
2. Minerales metálicos y producción y 1. ^a transformación de metales.....	-1,2	8,0	11,6	0,0	0,4	1,0
3. Minerales y prod. no metálicos.....	-3,6	0,3	4,3	-1,7	-3,1	-2,7
4. Industria química.....	2,0	3,3	12,9	2,4	3,4	3,5
5. Fabricación de productos metálicos...	-2,0	-1,3	0,6	-0,8	0,7	0,4
6. Maquinaria agrícola e industrial.....	-3,5	1,8	3,7	0,6	-0,9	-1,1
7. Maq. de oficina, ordenadores e instrumental de óptica y precisión.....	7,9	8,2	23,0	8,8	9,7	10,0
8. Material eléctrico y electrónico.....	-1,2	3,4	5,6	2,7	5,1	5,8
9. Material de transporte.....	-1,6	10,9	8,4	0,2	2,2	1,9
10. Alimentos, bebidas y tabaco.....	1,4	4,6	5,0	-1,4	2,3	3,5
11. Textil, confección, calzado y cuero....	-4,0	2,9	3,7	-2,3	1,5	1,2
12. Papel, artículos de papel, artes gráficas y edición.....	-0,2	5,8	4,5	0,3	2,1	5,1
13. Transformación del caucho y materias plásticas.....	-0,6	8,5	5,8	2,6	3,7	3,4
14. Otras industrias manufactureras.....	-2,4	0,7	7,2	-3,3	0,2	3,0
TOTAL MANUFACTURAS.....	-0,6	5,1	7,0	0,1	2,1	2,3
TOTAL INDUSTRIA.....	0,1	3,8	8,3	0,1	0,6	2,5

(1) Consumo aparente.

(2) Importaciones.

(3) Exportaciones.

* Tasa de crecimiento medio real anual acumulativo. Período de referencia: España, 1978-1985, y CEE, 1979-1985.

Fuente: Eurostat, Dirección General de Aduanas y Encuesta Industrial.

Sectorialmente, el cuadro 7 ofrece una visión sintética de algunos de los rangos distintos de la crisis industrial en la economía española. Así, los únicos sectores que registran un aumento del consumo aparente en el período son los repetidamente señalados como más dinámicos en términos de la evolución del valor añadido, es decir: Energía (1), Químico (4), Maquinaria de oficina (7) y Alimentación (10). Las importaciones, por su parte, tienen en general una tasa de expansión muy elevada destacando, en especial, las referidas a los sectores de Siderometalurgia (2), Maquinaria de oficina (7), Material de transporte (9) y Caucho (13). Finalmente, el crecimiento de las exportaciones no cabe menos que calificarlo de sorprendente (8,3 por 100 para el total industrial), destacando el comportamiento de actividades

en las que, en principio, no es fácil detectar una mejora de las ventajas comparativas de la economía española, como son Energía (1), Siderometalurgia (2), Químico (4) y Maquinaria de oficina (7).

En general, las pautas españolas no son muy similares a las seguidas por la CEE, si excluimos la total coincidencia en lo referente al fuerte dinamismo, tanto en consumo aparente como en flujos de comercio exterior, experimentado por el sector de Maquinaria de oficina (7). Así, por ejemplo, las importaciones comunitarias de Metales básicos (2) y de Material de transporte (9) son mucho más reducidas que las españolas (0,4 por 100 y 2,2 por 100 en relación a 8 por 100 y 10,9 por 100, respectivamente), subrayando el carácter peculiar de ambos fenómenos ligados con decisiones de política comercial e industrial durante el período. De igual forma, la expansión de las exportaciones comunitarias de Energía (1), Metales básicos (2), Química (4) y Material de transporte (9) es muy inferior a la experiencia por los flujos españoles, mientras que, por el contrario, crece en mayor medida la referida a Maquinaria eléctrica (8).

El cuadro 8 recoge un resumen de los resultados obtenidos, utilizando la expresión (1) anteriormente señalada, en cuanto a la contribución de la demanda interna y externa al crecimiento de la producción. Como puede comprobarse es patente el papel restrictivo de la demanda interior al que apuntaban las cifras referentes a su evolución. Así, y refiriéndonos al total de manufacturas, la evolución de la demanda interior habría supuesto en nuestro país una reducción de la producción en un 4,3 por 100 para el total del período de crisis (1978-1985), si no se tiene en cuenta el papel expansivo jugado por el saldo exterior. El buen comportamiento de las exportaciones hizo que dicho efecto expansivo de la demanda externa tuviera una incidencia muy significativa en el crecimiento del producto de las actividades manufactureras (2,8 por 100), a pesar del menor volumen relativo de nuestras transacciones exteriores en comparación con el conjunto de la CEE. El resultado final de estos dos efectos es el leve decrecimiento observado en el total de la producción de un 1,5 por 100.

En comparación con la CEE la evolución española destaca por un mayor efecto restrictivo de la demanda interior —que para el conjunto de la CEE muestra una contribución positiva al crecimiento del producto del sector manufacturado (0,6 por 100)— así como por el fuerte dinamismo de la demanda exterior. Si excluimos el efecto del elevado crecimiento de las exportaciones en el sector de Energía, responsable casi único del crecimiento de dicho sector, la contribución de la demanda exterior en la CEE tiene un papel mucho menos expansivo que el registrado en la economía española, representando una contribución a la tasa de crecimiento obtenida muy similar a la derivada de la demanda interna (0,8 por 100 y 0,6 por 100 respectivamen-

CUADRO 8
CONTRIBUCION DE LA DEMANDA INTERNA Y EXTERNA
AL CRECIMIENTO REAL DE LA PRODUCCION *

SECTORES	ESPAÑA			CEE		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1. Energía	29,5	4,5	34,0	1,6	14,6	16,2
2. Minerales metálicos y producción y 1.ª transformación de metales	-7,5	10,9	3,4	-0,1	0,8	0,7
3. Minerales y prod. no metálicos.....	-21,5	3,5	-18,0	-9,5	0,1	-9,4
4. Industria química	16,6	6,4	23,0	14,4	1,7	16,1
5. Fabricación de productos metálicos ...	-12,8	0,8	-12,0	-4,4	0,0	-4,4
6. Maquinaria agrícola e industrial.....	-23,8	2,2	-21,6	3,0	-1,7	1,3
7. Maq. de oficina, ordenadores e instrumental de óptica y precisión	178,9	-38,0	140,9	67,7	-0,8	66,9
8. Material eléctrico y electrónico.....	-8,8	-0,8	-9,6	16,5	3,5	20,0
9. Material de transporte	-9,7	5,8	-3,9	1,1	1,1	2,2
10. Alimentos, bebidas y tabaco	9,9	1,6	11,5	-8,3	0,7	-7,6
11. Textil, confección, calzado y cuero....	-22,7	3,1	-19,6	-13,2	-0,5	-13,7
12. Papel, artículos de papel, artes gráficas y edición	-1,0	0,2	-0,8	1,7	1,4	3,1
13. Transformación del caucho y materias plásticas	-3,8	2,0	-1,8	15,6	0,6	16,2
14. Otras industrias manufactureras.....	-16,5	4,5	-12,0	-19,6	3,4	-16,2
TOTAL MANUFACTURAS.....	-4,3	2,8	-1,5	0,6	0,8	1,4
TOTAL INDUSTRIA	0,3	3,0	3,3	0,7	2,8	3,5

(1) Contribución demanda interna.

(2) Contribución demanda externa.

(3) Crecimiento total.

* Tasas de crecimiento referidas al total del período. Período de referencia: España, 1978-1985. y CEE, 1979-1985.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección General de Aduanas, Eurostat y Encuesta Industrial.

te). Sectorialmente, esta pauta es muy homogénea, de tal forma que, únicamente en dos actividades manufactureras, Maquinaria eléctrica (8) y Papel (12), la contribución de la demanda externa comunitaria supera a la española.

El cuadro 9 (a y b) ofrece un expresivo resumen del papel de la demanda interna y externa en el crecimiento sectorial, en relación con la intensidad de dicho crecimiento. Como puede comprobarse, en nuestro país, únicamente dos sectores. Energía (1) y Químico (4), han experimentado un fuerte dinamismo tanto de la demanda interna como externa, que motiva el aumento experimentado en su especialización relativa. En el caso opuesto (Cuadrante IV), se encuentra un conjun-

to amplio de sectores (5) entre los que destaca la presencia de actividades pertenecientes al bloque metálico: Productos metálicos (5), Maquinaria agrícola e industrial (6) y Maquinaria eléctrica (8). Dichos sectores se caracterizan por un débil impulso de su demanda tanto interna como externa que explica la disminución de su participación relativa en el total del producto.

En las restantes actividades existe una cierta compensación entre los elementos de la demanda, pudiéndose diferenciar dos casos. Por una parte, los sectores de Maquinaria de oficina (7) y Alimentación (10) en los que su elevado crecimiento se basa en el dinamismo de la demanda interna y, por otra parte, los sectores de Metales básicos (2), Minerales no metálicos (3), Material de transporte (9) y Madera (14), en los que una demanda externa expansiva se ve incapaz de compensar las tendencias recesivas de la demanda interna. De cualquier forma, dadas las características de estos últimos sectores, siempre resulta posible una hipótesis alternativa que cambiara el orden de la anterior argumentación introduciendo elementos de causa-

CUADRO 9

EFFECTO DE LA DEMANDA INTERNA Y EXTERNA EN LA EVOLUCIÓN SECTORIAL

a) ESPAÑA

	Contribución de la demanda externa mayor que la media industrial	Contribución de la demanda externa menor que la media industrial
Crecimiento de la producción mayor que la media industrial (aumenta especialización)	1. Energía 4. Química	7. Maquinaria de oficina 10. Alimentación
	(I)	(II)
Crecimiento de la producción menor que la media industrial (disminuye especialización)	3. Minerales no metálicos 9. Material de transporte 14. Madera	5. Productos metálicos 6. Maquinaria agrícola e industrial 8. Maquinaria eléctrica 12. Papel 13. Caucho
	(III)	11. Textil (IV)

CUADRO 9 (continuación)

EVOLUCION SECTORIAL Y DEMANDA INTERNA Y EXTERNA

b) CEE

	Contribución de la demanda externa mayor que la media industrial	Contribución de la demanda externa menor que la media industrial
Crecimiento de la producción mayor que la media industrial (aumenta especialización)	1. Energía 4. Química 8. Maquinaria eléctrica (I)	7. Maquinaria de oficina 13. Caucho (II)
	3. Minerales no metálicos 9. Material de transporte 12. Papel 14. Madera (III)	5. Productos metálicos 6. Maquinaria agrícola e industrial 10. Alimentación 11. Textil 2. Metálicas básicas (IV)

Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección General de Aduanas, Eurostat y Encuesta Industrial.

lidad en la misma al mantener que son, precisamente, las tendencias recesivas en la demanda interna las que originan su recurso al mercado exterior.

Si se compara la tipología comentada española con la derivada para el caso de la CEE se pueden extraer tanto disparidades como coincidencias dignas de mención. Con referencia a las primeras, el caso más significativo quizá sea el del sector de Maquinaria eléctrica (8) que en la CEE ocupa una posición opuesta a la del caso español, confluyendo en él un fuerte dinamismo de la demanda interna y externa. Respecto a las segundas, es interesante constatar la identidad en la situación de los sectores de Productos metálicos (5) y Maquinaria agrícola e industrial (6) con un papel recesivo de la demanda interior y exterior en ambas economías. En cualquier caso, es conveniente subrayar que las coincidencias superan a las disparidades, divergiendo únicamente la posición relativa de cuatro actividades.

5. Consideraciones finales: el papel de la industria en la crisis

Los datos considerados en este artículo reafirman dos ideas básicas sobre el período de crisis en la economía española, que constituyen, ya, parte del acervo general a la hora de caracterizar dicho período. En primer lugar, subrayan la *postergación* de sus efectos, en la medida que, durante una primera etapa y a través de determinadas medidas de carácter expansivo, se mantienen tasas de crecimiento destacadas, muy superiores a las registradas por los restantes países de la CEE. En segundo lugar, se reafirma su *carácter industrial*, perceptible de forma inmediata tanto en su cronología como en su mayor impacto diferencial sobre dicho sector. Así, tal y como se ha comprobado, el descenso de la tasa de crecimiento industrial por debajo de la tasa media de la economía coincide con los primeros síntomas de crisis, manteniéndose hasta el momento en que se inicia la recuperación. De igual forma, el análisis comparado refleja que, si bien la intensidad del período de crisis es muy similar en el total de la economía española y en la de la CEE, su incidencia relativa sobre las actividades industriales es muy superior en nuestro país.

Ahora bien, más allá de coincidencias cronológicas e impactos relativos, se plantea la cuestión sobre el significado último del diagnóstico que atribuye un carácter industrial a la crisis. En especial, se apunta el interrogante de si con ello se quiere introducir un elemento de causalidad que convirtiese a dicho sector en un potencial responsable de la intensidad y carácter que dicha crisis adquiere en nuestro país. Repasando la literatura producida sobre este tema en nuestro país —entre la que destaca el conjunto de artículos incluidos en dos números monográficos de Papeles de Economía, 15 y 21—, se decantan dos posibles argumentaciones que señalan en dicho sentido. Según el primer tipo de hipótesis, que podemos identificar como de «ineficiencia», las condiciones y características del desarrollo industrial en nuestro país durante la etapa de crecimiento (1960-1974), crearon un conjunto de ineficiencias y desequilibrios productivos en dicho sector, que supusieron su incapacidad para enfrentarse al período de crisis y explican, por ende, el mayor impacto relativo de la misma en España. Según la segunda postura, a la que podría referirse como de «especialización sectorial», el grado intermedio de desarrollo de la industria española en los inicios de la crisis habría supuesto su mayor especialización en aquel tipo de sectores a los que ha afectado en mayor medida la crisis mundial, ya sea por el descenso de su demanda en un plano mundial o por una mayor competencia de países de reciente industrialización.

La primera de las argumentaciones mencionadas, hipótesis de «ine-

ficiencia», no encuentra mucho respaldo en los datos y cálculos ofrecidos en este artículo. Con independencia del menor nivel de eficiencia de partida respecto a la situación de los países de la CEE considerados, uno de los rasgos más distintivos de la evolución del sector industrial español durante la crisis ha sido el fuerte papel expansivo cumplido por la demanda exterior, que ha dado lugar a destacadas ganancias de cuotas comerciales. Como ya se ha mencionado, la demanda exterior constituye el único factor con una contribución positiva al crecimiento industrial durante la crisis, equilibrando y reduciendo el efecto recesivo de la evolución de los componentes de la demanda interior, en especial de la FBKF.

En cualquier caso, el comportamiento de la demanda exterior de productos industriales no puede tomarse como una evidencia última y definitiva en contra de posibles situaciones de ineficiencia, ya que de los estudios realizados se desprende que la situación competitiva de la industria española durante la crisis resulta mucho más favorable si se considera desde la óptica de los resultados comerciales que si se analiza según la evolución de los índices de precios y costes relativos¹². De hecho, el análisis de actividades industriales concretas, como puede ser el caso del sector de Metales básicos (2), muestra la coexistencia de un fuerte dinamismo de la demanda exterior junto a una situación comparativa desfavorable en términos de otras variables de resultados.

La segunda de las argumentaciones referidas, «hipótesis de especialización relativa», resulta más sencilla de refutar en la medida que la comparación de las tasas sectoriales de crecimiento entre España y la CEE muestra un menor nivel de las mismas en nuestro país en la práctica totalidad de sectores. No parece, por tanto, que la menor tasa media del crecimiento de la producción industrial en nuestro país sea resultado de una determinada especialización de partida sino que, más bien, se debe a una evolución más desfavorable del conjunto. De cualquier forma, en este caso, siempre es posible un inmediato ejercicio de descomposición que cuantifica la importancia relativa de los dos elementos mencionados: especialización sectorial de partida y tasas individuales de crecimiento, en la evolución media industrial.

Así, si consideramos que la tasa de crecimiento para el conjunto de la industria en el período 1978-1985, es una media ponderada de las tasas sectoriales según la estructura de especialización de partida

$$\bar{t} = \sum_{i=1}^n w_i t_i$$

¹² J. Segura y otros (1989), cap. 12.

siendo: w_i = Participación del sector i en el V. A. del año 1978; \bar{t} = tasa de crecimiento del conjunto de la industria en el período 1978-1985; t_i = tasa de crecimiento del sector i ; tendremos que la diferencia de crecimiento entre dos áreas, España y CEE, puede descomponerse de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} \bar{t}_E - \bar{t}_{CEE} &= \sum w_i^E t_i^E - \sum w_i^{CEE} t_i^{CEE} = \\ &= (\sum w_i^E t_i^E - \sum w_i^E t_i^{CEE}) - (\sum w_i^{CEE} t_i^{CEE} - \sum w_i^E t_i^{CEE}) \end{aligned}$$

donde el primer elemento del último término expresa el efecto en la diferencia de tasas de crecimiento global entre las dos áreas de las distintas tasas sectoriales, mientras que el segundo indica el efecto derivado de las distintas especializaciones de partida¹³.

Los resultados obtenidos para la evolución de la industria española y de la CEE en el período 1978-1985, con un nivel de desagregación de 14 sectores productivos, indican que la mayor parte de los 16,2 puntos porcentuales que separan el crecimiento español (-7,2 por 100) del de la CEE (9,0 por 100) se deben al efecto de las diferencias en las tasas sectoriales (13,3 puntos), teniendo un menor efecto relativo las distintas especializaciones productivas de partida (2,9 puntos). Es decir, parece cierto que la especialización industrial de la economía española resultaba más desfavorable que la de la CEE dadas las trayectorias sectoriales seguidas en la crisis, pero este elemento no justifica nada más que una parte pequeña del menor crecimiento industrial español.

En conclusión, al enunciar el carácter industrial de la crisis española no se está señalando tanto a un elemento causal de la misma, como demarcando el campo o área donde adquiere una mayor importancia, incluyendo las actividades de construcción. Esta diferenciación es significativa ya que, si bien despoja de un papel protagonista a la Política Industrial dentro del esquema de superación de la crisis, otorgándole a medidas de corte más macroeconómico que inciden en los elementos de demanda interna, en especial FBKF, que están en la base del peor comportamiento relativo español, delimita un conjunto de medidas específicamente industriales que deben de acompa-

¹³ Por supuesto, siempre es posible el juego simétrico de ponderaciones con lo cual una descomposición alternativa a la anterior quedaría como:

$$\begin{aligned} \sum w_i^E t_i^E - \sum w_i^{CEE} t_i^{CEE} &= (\sum w_i^E t_i^E - \sum w_i^{CEE} t_i^E) - \\ &- (\sum w_i^{CEE} t_i^{CEE} - \sum w_i^{CEE} t_i^E) \end{aligned}$$

donde el primer elemento indica el efecto de especialización y el segundo el de tasas individuales. Los resultados obtenidos utilizando esta descomposición son muy similares a los comentados, dando una ligera menor importancia al efecto especialización.

ñar a dicha política. En especial, resulta subrayable la necesidad de una política industrial que facilite la adaptación de la especialización industrial al esquema de ventajas comparativas jerarquizadas y deslizando que parece caracterizar a la economía mundial lo que constituye un requisito básico para la continuación de nuestro proceso de crecimiento.

APÉNDICE

CLASIFICACION SECTORIAL

NACE-CLIO (R-25)	Encuesta industrial	CNAE 1974
1. Energía	1-8	11 al 16
2. Minerales metál. y producción y 1.ª transformación de metales	9-11	21, 22
3. Minerales y prod. no metálicos	12-18	23, 24
4. Industria química.....	19-30	25
5. Fabricación de productos metálicos.....	31-35	31
6. Maquin. agrícola e industrial	36-37	32
7. Maq. de oficina, ordenad. e instrum. de óptica y precisión	38-46	33, 39
8. Mat. eléctrico y electrónico.....	39-40	34, 35
9. Material de transporte.....	41-45	36, 37, 38
10. Alimentos, bebidas y tabaco.....	47-64	41, 42
11. Textil, confección, calzado y cuero	65-74	43, 44, 45
12. Papel, artículos de papel, artes gráficas y edición.	80-82	47
13. Transformación del caucho y materias plásticas..	83-84	48
14. Otras ind. manufactureras.....	75-79; 85-89	46, 49

BIBLIOGRAFIA

- BLACKABY, F. (ed.) (1978), *De-Industrialization*, Heinemann Educational Books.
- BLADES, D. (1989), «Capital measurement in the OECD countries: An overview», *International Seminar on Science, Technology and Economic Growth*, OCDE.
- CHENERY, H. B. (1960), «Patterns of Industrial Growth», *American Economic Review*, septiembre.
- CUADRADO ROURA, J. R. (1988), «El sector servicios: evolución, características y perspectivas de futuro». En García Delgado, J. L. (Coordinador). *España: Economía*. Espasa-Calpe.

- FUENTES QUINTANA, E y REQUEJO, J. (1984), «Una larga marcha hacia una política económica inevitable». *Papeles de Economía Española*, n.º 21.
- MARTIN, C., y R. ROMERO, L. (1979), «Análisis de la estructura productiva de la economía española mediante las TIOE-75. Una primera aproximación». En *La estructura productiva española. Tablas input-output 1975*, FIES.
- MARTIN, C.; R. ROMERO, L.; SEGURA, J. (1981), *Cambios en la estructura interindustrial española 1962-1975*. Serie E, n.º 16. Fundación Empresa Pública.
- SEGURA, J., y RESTOY, F. (1986), «Una explotación de las tablas input-output de la economía española para 1975 y 1980». *Documento de Trabajo 8608*. Fundación Empresa Pública.
- SEGURA, J. y otros (1989), *La industria española en la crisis: 1978-1984*. Alianza Editorial.

Capítulo 8

EL PRESENTE DE LA EMPRESA PUBLICA INDUSTRIAL. EL GRUPO INI

JOSE MANUEL GARCIA HERMOSO *

La Internacionalización de la economía española, proceso que se ha venido manifestando de forma creciente desde mediados de los años setenta, se ha visto fuertemente acelerado como consecuencia de la integración de España en las estructuras de la Comunidad Europea. El reto que la constitución de un mercado único, basado en la libre circulación tanto de bienes y servicios como de capitales, hace imprescindible el análisis de aquellos elementos básicos que determinan la posición relativa de la gran empresa española frente a la internacional.

En la primera parte de este trabajo se realizará una aproximación a aquellas características que pueden ser consideradas más significativas a fin de conseguir ventajas competitivas, utilizando para ello un soporte fundamentalmente empírico de como se manifiestan en las compañías españolas y extranjeras; asimismo, se harán determinadas consideraciones acerca de las definiciones estratégicas que se están desarrollando con dicho fin. En la segunda parte, se describirá una experiencia específica de gestión empresarial, como es la realizada por el Grupo INI en el período 1982-1988 con el objetivo de afrontar los crecientes niveles de competitividad que el nuevo entorno económico ha definido ¹.

¹ La base de este trabajo se encuentra en las ponencias presentadas en los Seminarios «Reestructuración y Saneamiento del sector público, 1982-1988» y «La empresa pública industrial en España: perspectiva histórica, debate actual», celebrados en Santander en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, agosto 1988 y publicadas con

* Vicepresidente de la Comisión Nacional de Valores.

1. Posición relativa de la gran empresa española frente a la internacional

1.1. El nuevo escenario económico e industrial

La necesaria referencia a las transformaciones ocurridas en el escenario socio-económico, viene obligada tanto por la intensidad de las mismas como por las profundas modificaciones que han originado en la actuación de los distintos agentes económicos. Los hechos más importantes registrados en el marco de la actividad industrial y económica son los siguientes:

- Maduración o finalización, según los casos, de los procesos de ajuste realizados en la estructura productiva mundial.
- Inflexión en la senda del ciclo económico, iniciándose una fase de expansión económica, impulsada en primera instancia por la economía americana, y mantenida con el apoyo de las economías alemana y japonesa principalmente.
- Proceso de creciente apertura de las economías, que se manifiesta en las importantes tasas de crecimiento de las operaciones de intercambio comercial. En el caso español este proceso se ha visto muy intensificado a raíz de la incorporación a la Comunidad Europea y del objetivo de constitución de un mercado integrado en el seno de la misma.
- Necesidad de identificar y manejar factores complejos de competitividad como consecuencia de las modificaciones significativas acaecidas en la naturaleza y estructura de los mercados.

Como resultado de lo anterior, los agentes económicos han procedido a modificar sus actuaciones, tal y como lo manifiestan las nuevas definiciones de los objetivos e instrumentos de la Política Industrial, realizados por las Administraciones de los países desarrollados, o los desarrollos estratégicos que las grandes corporaciones industriales están realizando, por citar dos en especial relevancia a fin de determinar la posición relativa de la empresa española.

En lo relativo a la Política Industrial, la definición de sus objetivos ha adquirido un carácter más horizontal, de forma que afecten al conjunto de la actividad sobre la que actúan. Un ejemplo al respecto lo constituye el libro blanco «España en Europa. Un futuro industrial» del Ministerio de Industria y Energía, publicado a finales de

posterioridad, respectivamente, en el n.º 110/111 de Hacienda Pública Española con el título: «Una experiencia de gestión en la empresa pública: el Grupo INI 1983-1987», y el n.º 38/1989 de Papeles de Economía Española con el título: «El INI como grupo de negocios: presente y futuro».

1987, donde se considera a la empresa como el sujeto de la política industrial a partir de la necesidad de que sea la propia empresa la que diseñe y desarrolle estrategias competitivas, que recojan los nuevos elementos de competitividad. En esta línea, unas recientes declaraciones del Ministro de Industria y Energía² resaltan, como objetivos de la Política Industrial en España, un mayor nivel de eficiencia del tejido industrial y una promoción del marco institucional que incentive la creación de nuevas iniciativas empresariales.

En cuanto a las grandes corporaciones industriales, sus procesos de planificación estratégica están evolucionando de forma significativa con el fin de poder integrar los ya señalados factores complejos de competitividad, factores que surgen ante la transformación estructural de los mercados provocada, entre otros, por los siguientes hechos³:

- Flexibilización de los procesos productivos.
- Crecimiento de los grados asociados a Investigación y Desarrollo.
- Homogeneización de los gustos y preferencias de los consumidores.
- Desarrollo y reducción de los costes de los transportes y comunicaciones.
- Necesidad de cobertura de la variabilidad de determinadas variables macro en las distintas economías (volatilidad de los tipos de cambio e interés, incertidumbre sobre el grado de proteccionismo).

En el contexto que se ha descrito, las grandes corporaciones industriales, tanto si han basado su estrategia en una actividad exportadora, como si lo han hecho con base en una presencia multinacional en diferentes mercados domésticos, estarían evolucionando hacia la definición de lo que se ha dado en denominar «estrategias globales»⁴, como consecuencia de la necesidad de conseguir una progresiva integración y coordinación de las actividades entre los diferentes mercados, domésticos y exteriores, donde han de posicionarse (ver fig. 1).

1.2. Posición de la gran empresa española

La evolución del escenario económico apuntada, que en el caso de la economía española se ve acentuada por el dinámico proceso de aper-

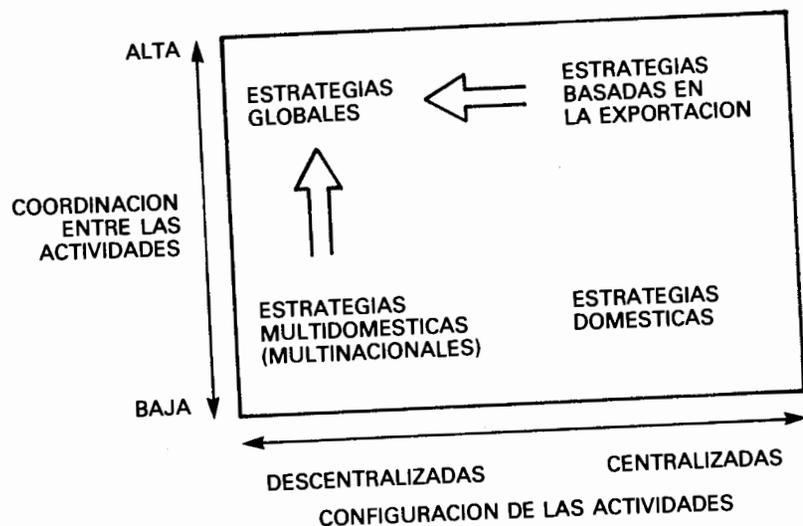
² Conferencia del Ministro de Industria y Energía, Claudio Aranzadi, en el Club Siglo XXI, con el título: «Política industrial e iniciativa empresarial», Madrid, 12 de enero de 1989.

³ Wachter (1986).

⁴ Como ejemplo pueden citarse: Porter (1988); y Wachter (1986).

FIGURA 1

CLASIFICACION DE ESTRATEGIAS INTERNACIONALES



Fuente: Harvard Business School Bulletin; SRI International.

tura originado por nuestra adhesión a la Comunidad Europea, obliga a preguntarse acerca de la capacidad de la empresa española para competir, máxime cuando el proceso de ajuste industrial, a que se ha visto obligada como consecuencia de la crisis, ha sido más profundo en intensidad que en otros países, y más duradero en el tiempo transcurrido, lo que en parte ha venido determinado por el retraso sufrido en la adopción de las medidas de ajuste necesarias, respecto al momento en que las mismas se iniciaron en los principales países industrializados.

Como consecuencia de lo anterior se puede apreciar, en términos generales, una relativa falta de competitividad de la empresa española frente a la internacional, a partir de la permanencia de debilidades tanto en el ámbito de la organización industrial como de la estructura financiera. Por otra parte, la composición de la estructura productiva de la industria española, con un menor peso relativo de aquellos sectores de mayor demanda dinámica tales como, electrónico, aeronáutico, químico, etc., en comparación con la estructura del área regional en que fundamentalmente ha de desarrollar su actividad la empresa española, permiten concluir la necesidad de realizar una recomposición de nuestra actividad industrial en favor de dichos sectores. Es

evidente, dado el grado de desarrollo y la posición de nuestra economía y de nuestra industria, la necesidad de fundamentar ese proceso no en el mercado interno (sustitución de importaciones), sino en la mayor especialización internacional de la empresa española.

Es importante analizar, por tanto, la posición relativa de la gran empresa española frente a la internacional, a fin de identificar aquellos elementos críticos para la consecución de ventajas competitivas, que permitan la adaptación y consolidación en el nuevo marco de competencia. Para realizar esta comparación, se han utilizado los tres siguientes parámetros: tamaño de la empresa; grado de diversificación de su cartera de negocios; grado de internacionalización de sus actividades.

1.2.1. Tamaño de la empresa

El tamaño empresarial es un factor de significativa importancia en el análisis comparativo entre distintas unidades empresariales. La razón de ello consiste en el conjunto de ventajas competitivas que pueden considerarse asociadas con dicho factor y entre las que se pueden señalar las economías de escala e integración de las actividades, el potencial de innovación tecnológica, la capacidad de diferenciación de productos y la penetración e implantación en mercados exteriores.

Los estudios empíricos realizados comparando la gran empresa española con la gran empresa internacional⁵, a partir de diferentes magnitudes económico-financieras (ventas y/o número de empleados) dan los siguientes resultados (ver cuadros 1 y 2).

La gran empresa española presenta un menor tamaño, tanto en términos de media, como si se comparan individualmente las mayores empresas. La diferencia de tamaño es particularmente significativa para aquellas empresas correspondientes a los sectores calificados como de «demanda fuerte», es decir, aquéllos con mayores tasas de crecimiento del consumo aparente.

Las razones fundamentales del menor tamaño de la empresa española vendrían originadas por su desarrollo histórico en un marco de: Reducidas dimensiones del mercado doméstico; importante grado de proteccionismo para el mercado doméstico; reducido nivel tecnológico propio.

Por último, es importante indicar que las diferencias de tamaño de la gran empresa española respecto de la extranjera se ven acen-

⁵ Como ejemplo pueden citarse: *Economía Industrial*, n.º 257 (1987), monográfico sobre «Concentración y grandes empresas industriales»; y Ministerio de Industria y Energía, *España en Europa: Un futuro industrial* (1987).

CUADRO 1

TAMAÑO MEDIO DE LA GRAN EMPRESA ESPAÑOLA Y EUROPEA POR SECTORES 1985

	CEE		ESPAÑA	
	Ventas	Empleo	Ventas	Empleo
Sectores Demanda Fuerte.....	334,3	3.994	112,4	1.224
Sectores Demanda Media.....	349,2	3.407	232,9	1.712
Sectores Demanda Débil.....	175,7	2.310	108,0	1.499
Otros sectores no manufactureros.....	649,7	4.523	330,5	2.961
TOTAL.....	343,5	3.402	188,0	1.706

Fuente: «España en Europa. Un Futuro Industrial». MINER, 1987.

tuadas por la carencia de grandes grupos industriales, con el consiguiente menor aprovechamiento de las posibles ventajas derivadas de estrategias corporativas tales como la transferencia de conocimientos y la coparticipación en actividades⁶.

1.2.2. Grado de diversificación

La integración de actividades de negocio diversas, relacionadas o no con la actividad principal, así como la integración de servicios comerciales y financieros, entre otros, constituye una característica fundamental del desarrollo de las grandes corporaciones internacionales.

La clasificación más frecuentemente utilizada para describir el grado de diversificación productiva de una corporación industrial, es la siguiente:

- Negocio individual: Más del 95 por 100 de las ventas en una única línea de negocio.
- Negocio dominante: Entre el 70 por 100 y el 95 por 100 de las ventas en la principal línea de negocio.
- Negocios relacionados: Ventas distribuidas entre una serie de líneas de negocios relacionadas, sin que ninguna supere el 70 por 100 de las ventas.
- Negocios diversificados: Ventas distribuidas entre una serie de líneas de negocios no relacionadas, no alcanzando ninguna el 70 por 100 de las ventas.

⁶ Porter (1987).

CUADRO 2

VENTAS CINCO GRANDES EMPRESAS ESPAÑA Y CEE POR SECTORES (millones de ECUs)

Sectores	Ranking Nacional					Ranking Comunitario				
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º
Demanda fuerte										
Química y productos farmacéuticos.....	1.828	744	727	445	390	21.661 (D)	21.205 (D)	20.489 (D)	12.598 (D)	9.876 (NL)
Maquinaria eléctrica y material electrónico.....	437	244	195	185	178	25.217 (D)	24.576 (NL)	11.777 (F)	8.612 (F)	8.468 (GB)
Demanda media										
Alimento y bebidas.....	758	560	471	296	279	16.695 (NL)	11.825 (GB)	10.533 (GB)	9.065 (GB)	6.109 (GB)
Tabaco.....	1.499	53	—	—	—	20.589 (GB)	7.976 (GB)	5.019 (GB)	2.460 (GB)	2.379 (GB)
Maquinaria y equipo mecánico.....	152	91	82	77	77	5.274 (D)	3.567 (GB)	2.596 (GB)	2.360 (D)	2.213 (GB)
Material de transporte.....	1.737	1.729	1.438	1.272	1.085	24.241 (D)	24.198 (D)	16.769 (F)	15.100 (F)	8.128 (I)
Caucho y plásticos.....	307	199	128	86	46	1.610 (D)	834 (F)	601 (F)	487 (NL)	479 (F)
Industrias del papel.....	240	215	188	126	118	3.436 (D)	2.087 (GB)	1.833 (GB)	1.743 (F)	1.573 (GB)
Refino.....	9.551	6.185	1.094	957	941	26.047 (F)	17.393 (GB)	14.445 (I)	12.817 (I)	10.495 (D)
Demanda débil										
Textil y calzado.....	242	179	128	117	115	3.524 (GB)	1.520 (GB)	1.420 (F)	1.095 (GB)	975 (F)
Madera y muebles.....	34	—	—	—	—	650 (D)	401 (GB)	288 (F)	253 (D)	251 (D)
Cerámica y vidrio.....	241	238	73	61	46	10.221 (F)	2.142 (GB)	2.095 (GB)	1.285 (D)	1.095 (F)
Cemento.....	1.395	1.67	154	87	81	2.620 (F)	2.212 (GB)	1.536 (GB)	999 (GB)	711 (F)
Siderurgia.....	242	646	323	209	187	16.060 (D)	8.532 (D)	8.389 (D)	6.057 (GB)	5.515 (D)
Metalurgia no férreas.....	471	295	288	217	211	5.408 (F)	2.069 (D)	2.016 (D)	1.617 (GB)	1.576 (F)
Productos metálicos.....	239	205	201	147	146	6.738 (D)	2.278 (NL)	2.122 (D)	1.705 (F)	1.643 (D)
Otras industrias manufactureras.....	31	—	—	—	—	2.112 (DK)	1.277 (GB)	1.170 (F)	905 (GB)	703 (I)
Minería.....	4.005	1.207	439	327	234	110.268 (NL)	66.468 (GB)	27.199 (F)	15.061 (B)	13.588 (GB)
Electricidad, agua y gas.....	1.409	1.371	1.348	1.289	1.025	19.586 (F)	17.421 (GB)	14.024 (NL)	13.125 (D)	12.466 (GB)
Construcción.....	1.210	583	500	477	428	5.654 (GB)	3.441 (D)	3.388 (GB)	3.100 (GB)	3.040 (F)
Otros.....	97	71	—	—	—	6.659 (F)	2.222 (F)	130 (D)	97 (E)	90 (NL)

Nota: En el ranking comunitario aparecen entre paréntesis las iniciales de los países a que pertenecen las empresas.

Fuente: Ramón Pérez Simarro, «La política industrial española ante el mercado único europeo», *Economistas*, núm. 29.

Los diversos estudios realizados muestran una tendencia continuada, a lo largo de las últimas décadas, hacia la diversificación de las líneas de negocio⁷ por parte de las grandes compañías. Como resultado de dicho proceso, la estructura productiva de un gran número de firmas, centradas en la especialización en una línea de actividad, se ha transformado pasando a constituirse grupos con capacidad de gestión sobre una significativa variedad de negocios, relacionados o no (ver cuadros 3 y 4).

CUADRO 3

EVOLUCION DEL GRADO DE DIVERSIFICACION DE LAS 200 MAYORES COMPAÑIAS DE GRAN BRETAÑA

Tipo de Compañía	%			
	1950	1960	1970	1980
Negocio individual	35	21	11	9
Negocio dominante	41	41	30	26
Negocios relacionados.....	20	31	50	47
Negocios diversificados	4	7	9	18

CUADRO 4

DIVERSIFICACION DE LA PRODUCCION DE LAS 500 MAYORES CORPORACIONES POR PAIS. 1981

País	N.º de firmas	Negocio individual	Negocio dominante	Negocios relacionados	Negocios diversif.
Estados Unidos	242	15	47	94	86
Gran Bretaña.....	67	7	15	24	21
Japón	62	2	18	27	15
Alemania	33	2	1	19	11
Francia	20	1	11	5	3
Canadá	18	2	6	4	6
Suecia.....	16	0	4	5	7
Otros.....	42	3	7	17	15
TOTAL	500	32	109	195	164
%	100	6,4	21,8	39,0	32,8

Fuente: John M. Stopford & John M. Duming (1983), «Multinationals. Company Performance and Global Trends».

⁷ Goold y Campbell (1988).

Es evidente que la citada estrategia de diversificación empresarial ha sido fuertemente criticada fundamentalmente a partir de finales de los años setenta. Las nuevas estrategias se centrarían en la concentración en un número limitado de actividades donde las ventajas competitivas puedan ser mantenidas, tal y como señala M. Porter. No obstante, se siguen produciendo procesos de diversificación, tales como la adquisición de AEG por Daimler-Benz, de Rover por British Aerospace, o de SNIA por FIAT.

Por el contrario, el análisis de la gran empresa española muestra una acusada presencia en las categorías de negocio individual dominante y con un escaso grado de diversificación. Si consideramos las 29 primeras empresas españolas por nivel de facturación (ver cuadro 5) se pueden observar los siguientes hechos:

- Existencia solamente de dos grupos con negocios relacionados en el sector petroquímico, el Grupo REPSOL y CEPSA, en coherencia con los niveles de integración que caracterizan el negocio petro-químico.
- Existencia de dos únicos grupos con negocios diversificados, el Grupo INI y ERT con un grado de diversificación más acusado en el caso del grupo público.

Se puede observar, sin embargo, el inicio de un proceso de diversificación en los últimos años, bien a partir de la entrada en negocios relacionados, como en el caso de Telefónica, bien a través de la explotación de sinergias potenciales, como en el caso de la penetración de Tabacalera en sectores necesitados de una potente organización en los procesos de distribución.

No se deben dejar de señalar asimismo, los proyectos de creación de holdings diversificados últimamente emprendidos, entre los que habría que citar el recientemente constituido por el grupo TORRAS-KIO, o los estudios que a tal efecto están realizando las entidades financieras nacidas de los procesos de concentración bancaria, a partir de sus carteras de participaciones.

1.2.3. Grado de internacionalización

Otra de las características fundamentales que se encuentran al observar las grandes corporaciones internacionales, es la de diversificación de mercados realizada a partir de estrategias de expansión multinacional, tanto de tipo productivo como de tipo comercial.

Para analizar el grado de internacionalización alcanzado por una compañía, se suelen considerar, conjuntamente, las dos siguientes variables:

CUADRO 5

CLASIFICACION DE EMPRESAS ESPAÑOLAS POR FACTURACION

Empresa	Ventas 1987 (miles de millones de ptas.)
Grupo INI.....	1.573
Grupo REPSOL.....	890
Telefónica.....	541
Tabacalera.....	440
El Corte Inglés.....	396
CEPSA.....	382
Fasa-Renault.....	358
SEAT.....	335
Ford España.....	293
General Motors España.....	280
Hidroila.....	226
Iberduero.....	224
Unión Eléctrica Fenosa.....	187
IBM España.....	177
PRYCA.....	170
Petronor.....	170
Unión Explosivos Río Tinto.....	168
Citroën Hispania.....	166
Sevillana de Electricidad.....	155
RENFE.....	143
Peugeot-Talbot España.....	143
Dragados y Construcciones.....	141
FECSA.....	136
Michelin.....	119
Continente.....	114
Alcampo.....	103
Nissan Motor Ibérica.....	103

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Memorias y «rankings» de las revistas Fomento de la Producción, Mercado, Actualidad Económica y Nueva Empresa.

- Porcentaje de ventas en países distintos al de la matriz.
- Porcentaje de producción en países distintos al de la matriz.

Una evaluación, a partir de ambas variables, del grado de internacionalización de las mayores corporaciones industriales muestra una muy importante presencia de las mismas en los mercados internacionales, con unos valores medios del 33 por 100 para el indicador Producción Exterior/Ventas y del 13 por 100 para el indicador Exportaciones/Ventas. (Ver cuadro 6).

Existen, no obstante, significativas diferencias en la forma en que se ha producido el proceso de internacionalización, pudiendo distinguirse una estrategia expansiva, realizada a partir de la localización de establecimientos productivos en el exterior, por parte de las corporaciones británicas, suecas, americanas y francesas, frente a otra basada fundamentalmente en las exportaciones, cuyo más claro exponente lo constituyen las firmas japonesas, y en alguna medida las italianas y alemanas.

CUADRO 6

GRADO DE INTERNACIONALIZACION DE LAS GRANDES CORPORACIONES INDUSTRIALES POR PAISES. 1981

País	Número firmas	Grado de produc. ext./ Ventas (%)	Export./ Ventas (%)	Internacio- nalizac. (%)
Estados Unidos.....	242	32,0	5,2	37,2
Gran Bretaña.....	67	49,7	9,8	59,5
Japón.....	62	8,1	30,6	38,7
Alemania.....	33	22,1	30,6	52,7
Francia.....	20	32,4	20,3	52,3
Canadá.....	18	41,3	13,0	54,3
Suecia.....	16	42,9	31,0	73,9
Suiza.....	10	79,1	14,0	93,1
Holanda.....	7	66,7	12,9	79,6
Italia.....	6	21,2	18,2	39,4
Bélgica.....	4	68,2	18,2	86,4
Otros.....	15	9,4	18,8	28,2
	500	33,2	12,6	45,8

Fuente: John M. Stopford & John H. Duming (1983), «Multinationals. Company Performance and Global Trends».

La situación de la gran empresa industrial española en lo referente al grado de internacionalización de su actividad, es radicalmente diferente al de las grandes empresas extranjeras.

La producción en establecimientos situados en el extranjero, por parte de las empresas españolas, es absolutamente marginal, en relación con su facturación total, lo que contrasta vivamente con el nivel de implantación productiva de las grandes corporaciones extranjeras, que presentan frecuentemente producciones fuera de su país superiores al 25 por 100 de su producción total (ver cuadro 7).

En cuanto a las exportaciones, el porcentaje medio sobre ventas

de la gran empresa de titularidad española, en torno al 14 por 100⁸, se encuentra muy alejado del porcentaje medio de la gran empresa europea. Un elevado número de las primeras empresas españolas por volumen de exportaciones son filiales de multinacionales extranjeras (principalmente en el sector automoción y en menor medida en los sectores químico, caucho y electrónico). (Ver cuadro 8).

CUADRO 7

PRODUCCION EN EL EXTRANJERO DE LAS GRANDES CORPORACIONES INDUSTRIALES POR PAISES (1981)

País	N.º firmas	% de producción en el exterior sobre ventas totales			
		>50 %	50-26 %	25-10 %	<10 %
Estados Unidos	242	13	78	99	52
Gran Bretaña	67	17	31	14	5
Japón.....	62	—	—	2	60
Alemania.....	33	2	9	14	8
Francia.....	20	3	10	4	3
Canadá	18	5	7	4	2
Suecia	16	8	3	5	—
Suiza	10	10	—	—	—
Holanda	7	3	2	1	1
Italia.....	6	1	2	2	1
Otros.....	19	6	3	2	8
Total	500	68	145	147	140
Porcentaje	100	13,6	29,0	29,4	28,0

Fuente: John M. Stopford & John H. Duming (1983). *Multinationals. Company Performance and Global Trends*.

2. El Grupo INI 1982-1988

2.1. Introducción: Desafíos de la gran empresa española y la posición del Grupo INI

Las limitaciones apreciadas en la gran empresa española, en la primera parte de este trabajo, obligan a establecer estrategias corporativas de superación que aseguren la supervivencia en unos mercados

⁸ Berges y Pérez Simarro (1985).

CUADRO 8

RELACION DE EMPRESAS INDUSTRIALES ESPAÑOLAS CON MAYOR ACTIVIDAD EXPORTADORA EN 1987

Empresa	Exportaciones (miles millones ptas.)	% Exportaciones s/Ventas
Grupo INI	443	28
SEAT	156	47
General Motors España.....	141	50
Ford España.....	128	44
Grupo REPSOL	119	13
CEPSA	110	29
Fasa Renault	75	21
Petronor	74	44
Citröen Hispania.....	67	40
IBM.....	64	36
Michelin	51	43
Unión Explosivos Rio Tinto.....	36	21
Peugeot Talbot España	29	20
FEMSA.....	28	50
Dragados y Construcciones	25	18
Dow Chemical Ibérica.....	25	35
Acerinox.....	22	47
Nissan Motor Ibérica	21	20
Firestone Hispania.....	20	37

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Memorias y «rankings» de las revistas *Fomento de la Producción*, *Mercado*, *Actualidad Económica* y *Nueva Empresa*.

progresivamente más abiertos y competitivos. Entre otras actuaciones, parece necesario que la gran empresa española realice las siguientes:

- Estructurar sus líneas de negocio asegurando en cada una de ellas el mantenimiento o la creación de ventajas competitivas ya sea mediante la reducción de costes o mediante la diferenciación de los productos.
- Establecer un estilo de gestión que permita ganar ventajas competitivas, en razón del tamaño y la diversificación, tanto procedentes de actividades industriales, comerciales y/o financieras, como tecnológicas.
- Incrementar el grado de internacionalización.

La singularidad del Grupo INI en el panorama empresarial español, puede expresarse en las siguientes consideraciones:

- Constituye el primer grupo español de negocios (ver cuadro 5), con una presencia importante, y en algunos casos fundamental, en sus respectivos sectores productivos y con un alto grado de internacionalización de sus actividades (30 por 100 de su facturación).
- A nivel europeo, tanto por el volumen como por las estructuras de sus negocios, se puede considerar equiparable a grupos tales como Thyssen, ICI, CGE o Saint Gobain.
- A nivel mundial, se sitúa entre los 50 mayores grandes grupos de negocios por facturación (13.000 millones de dólares en 1987).

2.2. Diagnóstico del Grupo INI al cierre del ejercicio 1982

La configuración del Grupo INI al iniciarse el año 1983 tenía su origen en la secuencia de diferentes políticas económico-industriales seguidas desde su creación en 1941. El INI nació para seguir, como grupo industrial, una estrategia de crecimiento en sectores básicos capaz de generar la infraestructura energética, bienes y servicios, de transporte y producción de bienes de defensa, en un contexto de austeridad que requería un importante esfuerzo de industrialización y la satisfacción de las necesidades de defensa nacional.

La apertura de la economía española desde finales de la década del cincuenta, sustituye, tras el llamado Plan de Estabilización, la filosofía aplicada en la primera época del INI por una actuación basada en el principio de subsidiaridad, que significa jugar un papel subordinado y supletorio de la actividad privada empresarial, cuyas consecuencias suponen dar prioridad a unas actuaciones e inversiones del INI dirigidas a empresas y actividades que, en el mejor de los casos, eran de dudosa rentabilidad. La aplicación estricta del principio de subsidiaridad contribuyó, lógicamente, al deterioro financiero del Grupo.

A partir de 1969, la voluntad de la política industrial de desarrollar sectores básicos de la economía (minería, siderurgia, energía, fertilizantes) y el sector de defensa, supuso una matización de ese papel de subordinación a la iniciativa privada. Desde 1974, el principio de subsidiaridad se aplicó con un sentido más amplio, por la necesidad de acometer proyectos tecnológicos avanzados con alto riesgo a los que no acude el capital privado español. Así se explica la creación de la División de Electrónica e Informática en el Grupo INI. Por otra parte, la voluntad de crear o explotar ventajas competitivas, que ofrecía la economía nacional, junto a la necesidad de contrarrestar el dominio del capital extranjero en determinados sectores, propició la creación de la División de Alimentación.

Sin embargo, los efectos de la crisis económica de los años setenta y la apertura de un proceso de transición política que obligó a suavizar las consecuencias sociales de la crisis, provocó que un importante número de empresas se incorporaran al Grupo INI, por la retirada de la iniciativa privada, ante su incapacidad de adecuación de las estructuras de costes y adaptación a las nuevas condiciones de demanda. Esto supuso un impacto negativo muy significativo en los resultados agregados del Grupo (ver cuadro 9).

En 1982, el Grupo INI asume de forma explícita el objetivo de rentabilidad, considerando ineludible su aplicación en las actuaciones de la empresa pública en el ámbito industrial. Junto a todo lo anterior, el diagnóstico del Grupo INI al cierre de 1983 recogía también las consecuencias de no haber aplicado una política de adaptación progresiva ante el impacto de la crisis general de demanda de los años

CUADRO 9

RESULTADO DE LAS EMPRESAS INCORPORADAS AL GRUPO INI POR RETIRADA DE LA INICIATIVA PRIVADA EN EL PERIODO 1971-1980

Empresa	Año incorp. ó toma de mayoría	Resultados (M. ptas.)			
		1980	1981	1982	1983
MTM.....	1971	(192)	185	160	(809)
Astano.....	1972	(4.968)	(2.796)	(4.497)	(12.755)
Ateinsa.....	1973	8	67	21	(404)
Lesas.....	1974	64	(216)	(111)	(889)
Barreras.....	1976	(533)	(1.579)	(2.003)	(5.695)
T. Tarazona.....	1977	(447)	(563)	(592)	(568)
F. San Carlos.....	1978	(1.569)	(993)	(490)	(1.396)
Gea.....	1978	(2.431)	(1.566)	(2.298)	(2.151)
SKF.....	1979	61	(282)	(360)	(248)
AHM.....	1979	(7.796)	(8.830)	(8.948)	(9.338)
AESA.....	1979	(17.389)	(23.448)	(19.956)	(40.140)
BWE.....	1979	(3.529)	(3.379)	(6.559)	(12.466)
Ensa.....	1979	(531)	(984)	(2.410)	(2.337)
Secoinsa.....	1979	(486)	(793)	(1.997)	(1.882)
CSB.....	1979	(256)	(272)	(345)	(578)
Figaredo.....	1980	0	3	(4)	(386)
SEAT.....	1980	(20.544)	(20.169)	(23.665)	(35.778)
Foarsa.....	1981	(a)	(1.361)	(5.384)	(3.849)
TOTAL		(60.540)	(66.966)	(79.438)	(131.669)

(a) Segregada de AESA en 1981.

anteriores. Por el contrario, se siguió un comportamiento anticíclico manifestado en dos elocuentes variables:

- La evolución de los gastos de personal, que reflejan un aumento sostenido del empleo (en parte procedente de las nuevas empresas incorporadas) y un crecimiento de los salarios superior a la media nacional.
- La evolución de las inversiones, por encima de lo que permitía una política financiera sólida, que, ante la insuficiencia de recursos, eran financiadas con endeudamiento.

Todas estas circunstancias tuvieron su reflejo en una situación industrial y, derivada de ella, una situación financiera muy débiles y sometidas a un proceso de deterioro retroalimentado, a partir de la acumulación de resultados negativos crecientes desde 1976 (ver cuadro 10), provocados por la falta de rentabilidad económica (ver cuadro 11).

En lo que se refiere a la situación industrial, los principales problemas identificados eran los siguientes:

- Exceso de capacidad, tanto de los activos fijos, como de personal, lo que originaba una acusada rigidez en los costes.
- Ineficiencia de los sistemas y procesos productivos con la consiguiente reducción de los márgenes operativos.
- Inadecuación de la cartera de productos a la demanda de los mercados.

En cuanto a la situación financiera, el deterioro creciente causado por la situación industrial, y el desequilibrio adicional originado por la financiación exclusivamente mediante recursos ajenos de las inver-

CUADRO 10

EVOLUCION DE LOS RESULTADOS DEL GRUPO INI.
PERIODO 1979-1983

Años	Rdos. Netos	
	M. ptas.	% Aumento s.a. ant.
1979	(62.600)	16
1980	(75.900)	21
1981	(100.100)	32
1982	(137.100)	37
1983	(204.200)	49

CUADRO 11

IDENTIFICACION DE PROBLEMAS EN LAS EMPRESAS
DEL GRUPO INI

Area afectada	Ratios	%	
		1982	1983
INDUSTRIAL	Ingresos/Activo	51,1	51,1
	Margen Bruto/Ingresos	14,7	13,5
	Ingresos por empleado (M. ptas.)	6,0	7,0
FINANCIERA	Fondos Propios/Pasivo Total	16,0	15,8
	Costes Financieros/Ingresos	13,5	13,2

siones, provocaron un importante incremento de los costes financieros, que en 1982 superaban en un tercio de las empresas del Grupo el porcentaje del 15 por 100 sobre ventas. Por otra parte, la estructura financiera consolidada de las empresas del Grupo, mostraba un importante deterioro, reflejado en el hecho de que en 1982 sólo un 15,8 por 100 del pasivo total correspondía a los fondos propios.

Por otra parte, se registraba una importante concentración de las pérdidas en un reducido número de empresas, lo que indicaba la necesidad de concentrar en estas empresas los esfuerzos de gestión. La situación en la que se encontraban las empresas del Grupo, y que acabamos de describir, obligaban a actuar en dos vertientes claramente definidas:

- Mejora de la gestión de las áreas operativas, a fin de recuperar los niveles de rentabilidad económica. Ello requería, como a continuación se verá, un importante número de actuaciones por parte de los equipos gerenciales del INI y de las empresas del Grupo.
- Cobertura de los medios financieros necesarios para hacer frente al coste derivado de algunas de las medidas de gestión a realizar, y para detener el proceso de constante deterioro de la estructura financiera de las empresas, lo cual era imprescindible como apoyo para la obtención de los objetivos establecidos en las áreas operativas.

2.3. Objetivos y estrategias

Definido el diagnóstico, las acciones de gestión se priorizaron sobre la base de alcanzar dos objetivos:

- El saneamiento correspondiente para dotar de la necesaria competitividad al Grupo, y que exigió un esfuerzo por reducir pérdidas-mejorar resultados a corto plazo.
- La consolidación, a medio y largo plazo del Grupo INI, como corporación industrial, es decir, como grupo coordinado e integrado, capaz de competir en un entorno crecientemente internacionalizado.

Para la consecución de estos objetivos, se definieron un conjunto de estrategias que afectaban tanto a las distintas unidades de negocio como a la corporación en su conjunto. El objetivo de saneamiento permite, para facilitar la exposición analítica, una doble aproximación: actuaciones encaminadas al saneamiento industrial, y actuaciones para lograr el saneamiento financiero.

2.3.1. Saneamiento industrial

La política de saneamiento industrial se ha orientado a la adecuación de capacidad de las distintas empresas, procurando una estructura de costes y un nivel de productividad capaces de responder a las exigencias de competitividad del entorno. Los ejemplos más claros de esta política vienen dados por la aplicación de planes de reconversión sectoriales y planes de ajuste o viabilidad específicos para determinadas empresas.

— *Planes de reconversión*, negociados con los distintos interlocutores sociales implicados y aprobados por el Gobierno. En el período analizado y por lo que atañe al Grupo INI hay que hacer referencia al Plan de Reconversión de la Siderurgia Integral, aprobado por Consejo de Ministros de 14 de marzo de 1984, al Plan de Reconversión del sector de Construcción Naval, aprobado por Real Decreto de 14 de junio de 1984 y al Plan de Reconversión del sector de Fertilizantes. Las actuaciones industriales más significativas han sido:

- Cierre de la cabecera de AHM y constitución de SIDMED, y remodelación de la estructura productiva de ENSIDESA en el sector siderúrgico.
- Reducción de la capacidad de producción de las empresas de construcción naval, junto con una diversificación y especialización de sus líneas de productos.
- En el sector de Fertilizantes, la construcción por ENFERSA de una nueva planta de nítricos-nitratos y el cierre de instalaciones poco eficientes.

Estas actuaciones han requerido un importante esfuerzo inversor, especialmente en las empresas siderúrgicas y de fertilizantes y un proceso de ajuste de plantillas que ha supuesto la incorporación a los Fondos de Promoción de Empleo de 12.000 trabajadores.

A pesar de la consecución de importantes mejoras estructurales y productivas, la situación crítica en que se encontraban las empresas de estos sectores requiere un mayor espacio temporal para la culminación de su total adecuación al entorno competitivo europeo: 1989 para el sector siderúrgico y 1990 para la construcción naval. En el sector de Fertilizantes, ENFERSA, que dispone de las plantas industriales más eficaces, está pendiente de los acuerdos de reconversión del sector tras el proceso de concentración sectorial de las empresas privadas.

- *Planes de ajuste específicos*, aplicados en diversas empresas situadas generalmente en sectores «maduros» o con problemas de sobrecapacidad que la crisis había agravado con una importante descapitalización. Los ejemplos más relevantes son:
 - Plan de Reordenación de la División de Bienes de Equipo, que ha supuesto una especialización de las empresas y un redimensionamiento de la capacidad.
 - Plan de Reordenación del Aluminio, que ha culminado con resultados positivos en 1987 tras la racionalización productiva realizada (constitución de INESPAL, consecuencia de la fusión de ENDASA y ALUGASA, cierre de instalaciones obsoletas y aumento de la competitividad en el subsector transformación).
 - Plan de Viabilidad de IBERIA, que ha permitido conseguir resultados positivos a partir de 1986.

Asimismo, hay que citar los Planes de Viabilidad de las empresas del sector de Defensa y de ENASA, elaborados en 1987, y la negociación y aprobación del Plan de Futuro de HUNOSA, realizada en el mismo año.

El número de empresas del Grupo INI afectadas por planes de viabilidad o específicos, en el período contemplado, ha sido 31.

2.3.2. Saneamiento financiero

Los principales elementos que han conformado la política de saneamiento financiero han sido los siguientes:

- Concentración de los recursos disponibles en empresas y actuaciones con mayor capacidad para eliminar pérdidas, junto con la aplicación estricta de planes de viabilidad.
- Moderación inversora, restringiendo en particular las inversiones de tipo expansivo. Las principales excepciones a esta política han sido: las inversiones realizadas en ENSIDESA para la ejecución de su Plan de Reconversión, y las realizadas en ENDESA como consecuencia de la incorporación de activos en curso, derivada del intercambio de activos eléctricos entre las empresas del sector el 31 de diciembre de 1985. Estas dos empresas han absorbido el 70 por 100 del total de inversiones del Grupo INI en 1986 y 1987.
- Reducción del endeudamiento de las empresas y cambio en su estructura.
- Mejora de los sistemas de control y gestión incorporando una mayor racionalidad en la política de circulante y propiciando una disminución de los gastos generales y de estructura.

Además de las medidas específicas de saneamiento, la mejora de resultados y la consolidación competitiva de las empresas y del Grupo INI como corporación, se ha apoyado en otras actuaciones que podemos englobar en los siguientes epígrafes: Mejora de los Sistemas de Gestión, Captación de Tecnología, Políticas Horizontales, y Racionalización de la estructura de negocios.

2.3.3. Mejora del modelo de gestión del Grupo INI

La necesidad de homogeneizar procedimientos, integrar instrumentos y maximizar la efectividad de los flujos de información dio origen a la implantación de un nuevo Sistema de Planificación, Seguimiento y Control del Grupo de empresas, plenamente operativo desde 1986, y que integra, como subsistema específico, el de Dirección Participativa por Objetivos, vinculando así la responsabilidad de la gestión gerencial con la consecución de los objetivos perseguidos.

2.3.4. Captación de tecnología

La creación, asimilación y mejora de la tecnología de procesos productivos así como el desarrollo de nuevos productos, ha tenido una consideración prioritaria como estrategia, dentro de la limitación de recursos de todo tipo disponibles. Ello ha implicado la coordinación entre las empresas a partir de las directrices de la política tecnológica del Grupo, fomentando la colaboración y transferencia de tecnología

entre las mismas y aplicando programas horizontales de mejora de competitividad. Entre estos últimos destacan los Programas de Automatización de Procesos y los Programas de Ahorro Energético.

Las actuaciones en el área tecnológica, que incluyen la activa participación en más de 60 proyectos tecnológicos internacionales, y que tienen un efecto adicional en la mejora de competitividad de la industria española a través de diversos mecanismos de difusión, ha per-

CUADRO 12

ACTIVIDAD TECNOLÓGICA DEL GRUPO INI, 1987

A. Programas Internacionales

- *De ámbito civil europeo:* AIRBUS (CASA/INISEL), HERMES, ARIANE, COLUMBUS (CASA/INISEL, en el contexto de la Agencia Europea del Espacio).
- *De ámbito europeo de defensa:* Fragata de los 90 (Programa NFR-90), Avión de Combate Europeo (Programa EFA), Sistema de armas modular aéreo no tripulado (ASOW), Munición guiada OTAN.
- *De cooperación específicos de la CEE:* ESPRIT —Tecnologías de la Información, BRITE— Nuevos materiales, RACE —Telecomunicaciones, Proyectos de Demostración de la Energía, Programa EUREKA, que integra los siguientes proyectos: PESQUERO 2000, HALIOS (AESA), EUROCIM (INISEL), AIMS (CASA), APEX (CASA), EUROFARI (CASA/ENOSA), EUROLASER (ENOSA), CITRUS ROBOT (CASA), LASER 10 Kw (ENOSA).

B. Desarrollos concretos con empresas extranjeras

- Cabina del camión T-3, TRONER, desarrollada conjuntamente por ENASA y DAF.
- Partes estructurales en la fibra de carbono para el MD-11, desarrolladas por CASA/MDD.
- Planta de lecho fluido a presión de ESCATRON: proyecto de desarrollo conjunto por BWE-ENDESA-ASEA.
- Elemento combustible para la Central Nuclear de Trillo: desarrollado por ENUSA-KWV.

C. Proyectos de investigación con empresas privadas

- RADITE —Comunicaciones Tácticas (INISEL, MARCONI ESPAÑOLA, STANDARD-ALCATEL).
- Buque efecto superficie (BAZAN, CHACONSA).
- SIPA —Línea automática fabricación fibra de carbono (CASA, IKERLAN).
- VCI (ENSA, BAZAN, ENASA, INISEL, SAPA).
- Alúminas especiales (INESPAL, CERATEM).
- Bomba de calor (GESA, INTERCLISA).
- Proceso de Tratamientos Minerales Pírricos (AUXINI, INITEC, TECNICAS REUNIDAS).
- Optimización de Métodos Geofísicos para localizar minerales ocultos (ENADIMSA, PEÑARROYA).

mitido alcanzar un índice de cobertura tecnológica del 35 por 100 para el conjunto de las empresas del Grupo INI en 1987, frente al 18 por 100 en la economía nacional.

Como ejemplos de áreas de tecnología específica en los que las empresas del INI tienen un reconocimiento a nivel internacional, podemos citar:

- Materiales Compuestos en CASA.
- Tecnología de Combustión de Lecho Fluído en BWE-ENDESA.
- Bancos Automáticos de Medida en INISEL.
- Blindajes en SANTA BARBARA.
- Aviónica en INISEL y CASA.
- Tecnología de Plasma en PRESUR.
- Tecnología de Vídeo-Audio y Radiofrecuencia en PESA
- Optoelectrónica en ENOSA.

En el cuadro 12 se recoge una aproximación globalizada a la actividad tecnológica del Grupo INI desarrollada en distintos proyectos de colaboración.

2.3.5. Políticas Horizontales

Además del carácter horizontal de algunas actividades ya aludidas al hablar de la captación tecnológica, otras actuaciones coordinadas por el INI que han permitido aprovechar las ventajas competitivas derivadas de la existencia de un grupo industrial han sido:

- Desarrollo del potencial comercial, aprovechando la capacidad de contratación conjunta mediante la actuación coordinada de las distintas empresas, y ofreciendo un amplio servicio de asesoría de operaciones a través de las empresas comerciales del Grupo.
- Optimización de la gestión financiera, que entre otras actuaciones se apoya en la creación de un sistema centralizado para utilización de excedentes/cobertura de déficit de tesorería, y en el desarrollo de los servicios prestados por el Grupo INI y por las empresas financieras del Grupo.
- Adecuación de los recursos humanos del Grupo, mediante la implantación del ya aludido subsistema de Dirección Participativa por Objetos en la totalidad de las empresas, el desarrollo de programas generales de formación profesional y de formación gerencial y mediante la creación de un sistema inter-INI de Recursos Humanos que ha permitido la recolocación, desde

1985, de más de 2.000 trabajadores excedentes de las empresas del Grupo afectadas por los planes de reconversión o por los planes específicos de viabilidad.

También en este área es de destacar la firma en 1986 del Acuerdo de Participación Sindical en las Empresas Públicas, que amplía los derechos sindicales de participación recogidos en la legislación vigente, y en cuya aplicación se han nombrado consejeros sindicales en las empresas del Grupo afectadas por el Acuerdo y se ha creado la Comisión de Participación y Seguimiento del Grupo INI, con una composición paritaria de representantes sindicales y directivos del INI. Todo ello supone un primer paso para el establecimiento de un nuevo modelo de relaciones industriales.

- Implantación de una nueva estrategia de Promoción Industrial, con especial incidencia en las zonas afectadas por los procesos de ajuste de las empresas del Grupo, a fin de contribuir a la regeneración de su tejido industrial y la creación de empleo. Los instrumentos de esta política han sido ENISA y las Sociedades de Desarrollo Industrial (SODIS), que actúan como sociedades de capital riesgo captando, impulsando y desarrollando proyectos de inversión nacionales y extranjeros. Entre 1983 y 1987, estas sociedades han posibilitado la creación de 200 empresas y 8.000 puestos de trabajo.

2.3.6. Reorganización y racionalización de la cartera de negocios del Grupo INI

La continua redefinición de la cartera de negocios es uno de los planteamientos que están presentes necesariamente en toda gran corporación diversificada. Esta exigencia, en el caso del Grupo INI, se acentúa por el hecho de que, como se señaló anteriormente, en los quince años anteriores a 1982, la composición del Grupo estuvo altamente condicionada por decisiones ajenas a consideraciones de gestión empresarial.

Las actuaciones seguidas en la reorganización del Grupo INI en el período 1983-1988 pueden agruparse en las siguientes:

- Implantación de una nueva organización formal del Grupo, mediante la definición de empresas matrices en distintos sectores a partir de las cuales se ha racionalizado la cartera de empresas participadas.
- El establecimiento de líneas jerárquicas intermedias entre el INI y las empresas con producto y mercados concurrentes, ha

permitido realizar una mejor asignación de responsabilidades, lograr la coordinación de distintas unidades de negocio y conseguir un mejor aprovechamiento de las posibles sinergias existentes entre las diferentes líneas de actividad.

Pueden citarse en este proceso las siguientes actuaciones:

- En Electricidad, configuración del Grupo ENDESA en 1984.
- En Aluminio, constitución del Grupo INESPAL en 1984, por fusión de ENDASA y ALUGASA.
- En Electrónica, formación del Grupo INISEL mediante la fusión de EESA y EISA en 1985, integrando a las empresas anteriormente agrupadas en la División de Electrónica e Informática.
- En Alimentación, todas las empresas se integran en el Grupo ENDIASA, constituido en 1985.
- En siderurgia, adquisición por ENSIDESA de la participación en SIDMED en 1986.
- En Defensa, CETME se ha integrado en Santa Bárbara en 1987.
- En Transporte Aéreo, se ha procedido, a partir de 1987, a la reorganización y creación de unidades de negocio, con un criterio de especialización: AVIACO para el tráfico doméstico, IBERIA para el internacional, VIVASA para chárter y BINTER-CANARIAS para el tráfico regional.
- En Bienes de Equipo y Construcción Naval, se ha realizado una reorganización de las actividades de las diferentes unidades de negocio, a partir del criterio de especialización de producto. Asimismo, se ha implantado una política de coordinación entre las mismas en las áreas de aprovisionamientos y comercial.

— Desinversión de empresas del Grupo INI de acuerdo con los siguientes criterios:

- Enajenación de empresas cuyos negocios están fuertemente internacionalizados y en los que se carecía de la masa crítica suficiente para poder garantizar su viabilidad (SKF y SECOINSA, en 1985, y SEAT en 1986).
- Venta de empresas cuya línea de negocio no era de interés estratégico para el Grupo INI (Textil Tarazona, en 1984; MARSANS, en 1985 y ENTURSA, en 1986), o como consecuencia de un proceso de concentración en aquellas líneas de negocio consideradas de mayor rentabilidad (filiales de ENDIASA, de INESPAL y de ENCE).

- Disolución en casos de inviabilidad manifiesta (CSB, en 1984 y PDN, en 1985).

— Por último, hay que mencionar las operaciones realizadas en estos últimos años, de ampliación de la base accionarial de determinadas empresas. Las operaciones de colocación de paquetes minoritarios de acciones en los mercados de valores se inició, en 1986, con GESA y se ha continuado en 1988 con las operaciones de ENCE y ENDESA. En todos los casos se ha tratado de operaciones en las que se mantiene el control mayoritario de las empresas, permitiéndose, según los casos, la incorporación tanto de los pequeños ahorradores como de los inversores institucionales. De esa forma, se consigue una mayor diversificación de las fuentes financieras de las empresas del Grupo, a la vez que se capta un volumen importante de recursos financieros.

2.3.7. *Internacionalización del Grupo INI*

El grado de internacionalización del Grupo INI es significativo en el contexto de la empresa española tanto por la significación de sus exportaciones como por la presencia de filiales y delegaciones en el exterior. En todo caso la profundización de este proceso se ha venido realizando a través de diversos mecanismos que configuran un conjunto de posibilidades a incrementar y desarrollar en el futuro. Hemos destacado ya la captación de tecnologías, los acuerdos de intercambio tecnológico y de cooperación para el desarrollo de nuevos productos, tanto con empresas españolas como extranjeras, así como la colaboración en programas internacionales. A ello habría que añadir la experiencia de explotación conjunta de servicios, como es el caso de la creación de Amadeus mediante la colaboración de Iberia, Lufthansa, Air France y SAS, y la constitución de empresas como el caso de VIVASA, participada por Lufthansa e Iberia. En definitiva las nuevas condiciones de competencia serán el marco de referencia para decidir la oportunidad del mejor mecanismo para asegurar la competitividad del Grupo INI y de cada una de sus empresas.

2.4. *Evolución de los resultados globales del Grupo INI en el período 1983-1988*

Los cuadros 13 y 14 permiten establecer una evaluación del camino iniciado en los últimos años por el Grupo INI, respecto a la que pueden hacerse las siguientes consideraciones complementarias:

CUADRO 13

EVOLUCION DEL GRUPO INI, 1983-1987

Area afectada	Ratios	%		
		1983	1987	Dif.
INDUSTRIAL	Ingresos/Activo	51,1	57,0	5,9
	Margen bruto/Ingresos	13,5	22,6	9,1
	Ingresos por empleado (M. ptas.)	7,0	9,7	2,7
FINANCIERA	Fondos propios/Pasivo total	15,8	25,8	10,0
	Costes financieros/Ingresos	13,2	11,3	1,9

- La mejora del margen bruto se explica por la favorable evolución de la competitividad conseguida tanto por la contención de costes y ajustes de capacidades como por el comportamiento de la productividad (medida por el ratio ventas/empleo).
- El significativo incremento del inmovilizado en las empresas del sector eléctrico, derivado de los acuerdos de intercambio de activos, así como las importantes inversiones en curso (fundamentalmente en ENDESA, ENSIDESA y ENFERSA), afectan a la evolución del ratio ingresos/activo y a los ratios financieros (consecuencia del endeudamiento asumido al incorporar esos inmovilizados).
- El fortalecimiento, en todo caso, experimentado en la estructura financiera del grupo, derivado de las medidas de saneamiento, que han permitido una notable mejora del ratio costes financieros/ingresos.

CUADRO 14

EVOLUCION DE RESULTADOS GRUPO INI. PERIODO
1983-1987
(Millones de ptas.)

	1983	1984	1985	1986	1987
Rdos. netos grupo INI.	(204.200)	(186.000)	(162.900)	(117.400)	(42.600)
Empresas incorpora- das: 70-80	(131.700)	(136.000)	(121.700)	(70.000)	(70.800)
Resto de empresas.....	(72.500)	(50.000)	(41.200)	(47.400)	28.200

- El viraje de las cifras de resultados globales del Grupo, tanto en valores absolutos como en porcentaje. Si bien en una desagregación de los resultados globales se observa la persistencia de pérdidas en determinados sectores debido a la continuidad de la crisis en sus mercados (construcción naval o minería) o a la necesidad de esperar a que se realice el período de maduración de las inversiones (siderurgia). Por otra parte, es destacable que el conjunto de empresas del sector privado incorporadas al Grupo INI durante el período 1970/1980, continúa mostrando unos resultados globales de pérdidas.
- Cualitativamente, las estrategias de gestión y de apoyo financiero, permiten hablar de un Grupo INI más homogéneo y mejor estructurado, que posibilita apostar por su consolidación competitiva en el contexto internacional.

BIBLIOGRAFIA

- BERGÉS, A. y PÉREZ SIMARRO, R. (1985), *Análisis comparativo de las grandes empresas industriales en España y en Europa*. Documentos e Informes. Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria y Energía.
- GOOLD, M. y CAMPBELL, A. (1988), *Strategies and Styles. The Role of the Centre in Managing Diversified Corporations*. The London Business School.
- PORTER, M. E. (1987), *From competitive advantage to Corporate Strategy*, Harvard Business Review.
- (1988), *Competitive Strategy: Understanding of Competitive Environment*, Monitor Company Inc.
- WACHTER, G. T. (1986), *Global Strategies in Manufacturing Industries*, SRI International.

Capítulo 9

POLITICA EMPRESARIAL PUBLICA 1973-1988

JULIO GARCIA FERNANDEZ *

1. Objetivos y comportamiento de la empresa: la laguna empírica

El profesor García Delgado destaca, como sexto artículo de un «decálogo» sobre empresa pública, que existe una laguna en la investigación empírica por la ausencia de estudios sobre el comportamiento de las principales empresas públicas. Los estudios sobre «empresas representativas» requieren una calidad, cantidad y disponibilidad de la información de la que actualmente se carece, carencia más agudizada en el sector privado que en el público.

Es probable que la aprobación del proyecto de Ley 121/000081 de Reforma parcial y adaptación de la Legislación Mercantil a las Directivas de la CEE en materia de Sociedades («Boletín Oficial de las Cortes» de 22 de abril de 1988), así como la reforma del Plan General de Contabilidad y la ya aprobada Ley 19/1988 de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, contribuyan a mejorar la transparencia del segmento de «empresas representativas». Dicho proyecto de Ley precisa los contenidos de la Memoria (que será parte integrante de las cuentas anuales) y del Informe de Gestión, que «habrá de contener la exposición fiel sobre la evolución de los negocios y la situación de la sociedad». Otra cuestión es que estas reformas afecten de igual modo a la pequeña y mediana empresa privada.

Lo cierto es que la definición de objetivos de la empresa pública ha sido ambigua y su comportamiento difícilmente investigable sobre datos empíricos. Ciertamente, el investigador habrá de bucear en una

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

laguna de información distorsionada en la que no será fácil limpiar el fango que enmascara el dato empírico.

El cuadro 1 resume una definición de fines atribuidos a la empresa pública, conforme la «Historia del INI, 1941-1976», de Schwartz y González¹. Dichos autores señalan:

«Salta a la vista que ninguna institución humana puede obedecer tales instrucciones. En realidad sorprende que el Instituto Nacional de Industria haya desarrollado sus tareas con tanta dignidad y empeño, a pesar de esta multiplicidad de señales que tiraban de él para un lado y para otro.»

En realidad, la definición de objetivos forma parte de una «política de imagen» que ha tomado una importancia creciente en las grandes empresas públicas y privadas. Hay evidencia suficiente para sugerir que muchos gestores son conscientes de que los grandes objetivos forman parte de esa política de imagen, de modo que tienden a generar otros objetivos, no siempre formalizados. Ahí radica la diferencia entre la cosmética y la realidad, entre el dicho y el hecho, entre los objetivos y el comportamiento.

¿Qué puede decirse del comportamiento en las grandes corporaciones públicas y privadas? En primer lugar, que en las dos últimas décadas ha adquirido una importancia alarmante, lo que puede denominarse «síndrome de la imagen». «Este consiste en la consagración del directivo frente a la entidad a la que sirve, adoptando decisiones susceptibles de ser noticia en los medios de comunicación, con independencia de que tales decisiones lleguen a enraizarse y perdurar positivamente en la empresa. La lectura de la biografía de Iacocca ha hecho estragos en el sentido común y en el comportamiento de un buen número de directivos de empresa, pública y privada.

Un segundo fenómeno característico del comportamiento en las grandes corporaciones es la dispersión y distorsión de la información. Esta distorsión debiera corregirse con la mecanización y la captura del dato en origen, perola tendencia a la informatización descentralizada, que se está imponiendo en los últimos años, ha compensado el avance inicial. Hoy se da prioridad a la agilidad de la informática de gestión por áreas (informática descentralizada) sobre la integridad y fiabilidad del dato desde el punto de vista de los órganos centrales de la empresa.

Una variante de esta distorsión es la que denominamos «síndrome de la imagen» que se describe en el gráfico 1. Se trata de conceptualizar el proceso por el que en los peores años de la crisis industrial a) se definían planes estratégicos irrealizables, y b) se procuraban ajustar los datos contables a los planes estratégicos, cuya media estadística no supera los tres años.

¹ P. Schwartz y J. González (1976).

CUADRO 1

LA EMPRESA PUBLICA HA TENIDO COMO PRINCIPAL TAREA RECOGER LOS DESPOJOS DE OTRAS POLITICAS SECTORIALES

Fines diversos que se han asignado a la actividad del INI (1941-1976)

- a) Las empresas del INI deben obtener beneficios, o al menos no perder dinero. (Algunas empresas del INI sí pueden perder dinero por motivos llamados «sociales» —tal sería el caso de los servicios públicos o de las empresas que mitigan el paro regional.)
- b) El INI debe contribuir a una política industrial, política cuyos fines, a su vez, serían:
 - La corrección de la inactividad de la empresa privada.
 - La industrialización de España.
 - El crecimiento económico del país.
 - El ahorro de divisas.
 - La evitación del coloniaje.
 - La mitigación de las diferencias regionales.
 - El suministro de recursos primarios y de productos de industrias pesadas.
- c) El INI debe coadyuvar en la tarea de defensa nacional.
- d) Debe contribuir al avance de la tecnología y la investigación españolas.
- e) El INI también debe reconstruir empresas en dificultades para volver a hacerlas viables.
- f) Debe el Instituto corregir los defectos del mercado, tales como la contaminación, el paro, el estancamiento, el monopolio, la mala calidad de los productos de consumo.
- g) El INI, y la política de nacionalizaciones en general, existe para fomentar la igualdad de riqueza, al suponer una disminución del peso de los capitalistas privados en la economía nacional.

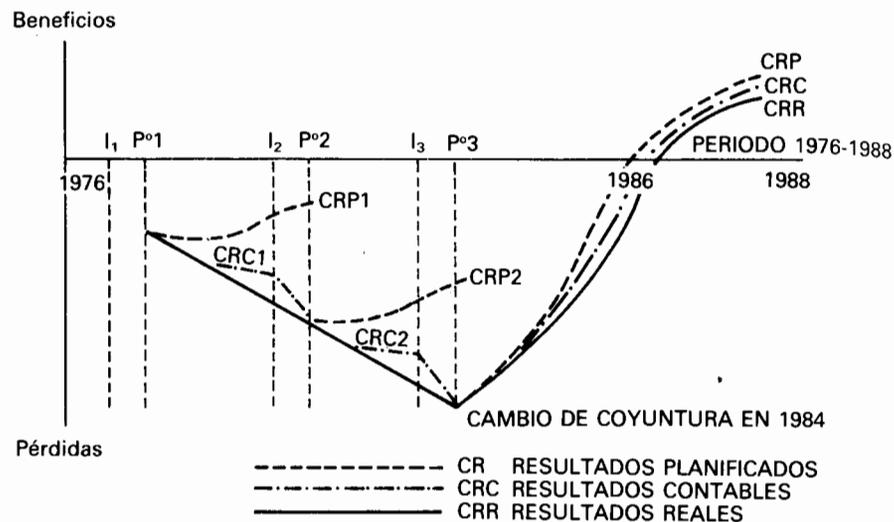
Fuente: P. Schwartz y J. González: *Una historia del INI, 1941-1976*. Editorial Tecnos, 1976.

El gráfico 1 pretende conceptualizar un comportamiento en el que destacan cuatro hechos:

- El «síndrome de la imagen» es mucho más grave en etapas de crisis y pérdidas crecientes de los grupos empresariales públicos, tal como el período 1976-1984, que en etapas de recuperación económica.
- El año 1986 es el primero desde 1975 en el que los resultados agregados del INI, INH y Patrimonio son positivos, hecho al que ha contribuido una política de reconversión industrial más enérgica desde 1983, pero, sobre todo, una mejora en el ciclo económico desde 1985.

GRÁFICO 1

SINDROME DE LA IMAGEN: DESVIACIONES E INTERRELACIONES ENTRE RESULTADOS PLANIFICADOS, CONTABLES Y REALES



CRP1: Curva de resultados previstos por la Dirección para los próximos cuatro años. Pueden observarse tres fases: reducción del ritmo de pérdidas (1.º año) equilibrio en el 2.º año y recuperación a partir del 3.º año.

CRR: Curva de resultados reales: refleja que la realidad es muy testaruda y que la crisis se impone a los buenos deseos de los planificadores, incrementándose las pérdidas.

CRC1: Curva de resultados contables. Cuando la Dirección pierde el control de la realidad, surge la tentación de modificar los criterios contables a fin de procurar cumplir los objetivos del plan cuatrienal vigente. La activación de gastos financieros, la acumulación de trabajos para inmovilizado, el reajuste de las amortizaciones, la afluencia de activos ficticios, la valoración generosa de existencias y la consideración de gastos de explotación como gastos amortizables tratan de demorar el reflejo contable de la desviación desde el plan y la realidad.

I₁: Inicio de un período presidencial, cada tres años.

Pº1, Pº2, Pº3: Año inicial del período planificador de cada equipo directivo.

— No cabe duda de que la auditoría contable, generalizada desde 1982-1983 al sector público, ha favorecido un conocimiento más transparente del sector público.

— El gráfico sigue manteniendo una diferencia entre resultados de gestión y contables como margen a la capacidad cosmética de los directores económicos financieros, sea por vía de resul-

tados atípicos o por diferencias en criterios de valoración, aunque dicho margen sea cada vez más estrecho.

— Estas apreciaciones están basadas en la experiencia, pero carecen de una base empírica elaborada a partir de estudios monográficos de empresas y períodos representativos. Es un problema general de la literatura empresarial². La empresa pública suscita más juicios de valor que ningún otro campo de la política económica, pero poca investigación empírica.

En lo referente a la documentación estadística, la situación se ha mejorado sustancialmente con la publicación anual de «El sector público empresarial», IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda. Este documento facilita la labor de recopilación de los autores y la propia de consulta para los lectores, de modo que el presente artículo se limita a mostrar el cuadro 2, centrando la exposición en los aspectos de política empresarial y remitiendo a aquella publicación la descripción estadística de la empresa pública en España.

2. Principales rasgos de la política del período 1973-1988 y debate actual: ¿reprivatización o multinacionalización?

El presente epígrafe pretende dar una visión impresionista de los principales rasgos que conforman el período reciente y la situación actual de la empresa pública. El autor ha seleccionado ocho, siguiendo una publicación relativa a la política empresarial pública 1974-1984³:

2.1. Estatización de las empresas en crisis, resultado tanto de factores objetivos —tales como ser empresas que operan en la fase de declive del ciclo del producto en España (conforme la teoría de Vernon), la situación de crisis industrial y laboral, etc.—, como de intereses personales difícilmente identificables. La consecuencia ha sido la de un importante incremento del déficit público y un deterioro notable de la empresa pública.

² Hay abundante documentación estadística en los volúmenes de la IGAE que se publican anualmente por el Ministerio de Economía y Hacienda. No obstante, sigue existiendo lo que el profesor García Delgado denomina una laguna en la investigación sobre datos y comportamientos empresariales. El curso de la UIMP de 1984 sobre «La empresa pública en España» fue dirigido por los profesores Alvaro Cuervo y Rafael Myro. La publicación de parte de los trabajos se efectuó en ECONOMÍA INDUSTRIAL núm. 241, 1985.

³ Este artículo ha hecho uso de fragmentos procedentes de dos trabajos del propio autor publicados en 1985.

2.2. Crisis de las relaciones laborales, verdadero talón de Aquiles de la empresa pública, por la combinación de tres factores:

- Dificultad objetiva de las empresas en crisis estatalizadas, con exceso de plantilla y un respaldo sindical poderoso que contrasta con el limitado apoyo que reciben los directivos de las empresas públicas, al menos hasta 1984.
- Avance de posiciones negociadoras de los comités de empresa, que llegan a tener tanta autoridad como los directivos y más que muchos mandos intermedios.
- Utilización de la fuerza sindical como un instrumento político en la lucha contra la Dictadura y contra el gobierno UCD.

CUADRO 2

PRINCIPALES MAGNITUDES DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO
(a 31 de diciembre de 1985)

Grupo	Número empresas (1)	Empleo número	%	Ventas, PF (2) importe (mill. ptas.)	%
INI (3).....	63	187.000	44,6	1.685.000	31,3
INH.....	7	21.200	5,1	1.456.000	27,0
Patrimonio (4).....	14	19.000	4,6	364.000	6,7
Telefónica (4).....	—	66.000	15,7	410.000	7,6
RENFE.....	1	60.000	14,3	130.000	2,5
Otras no financ.	—	35.000	8,3	165.000	3,1
Financieras (5).....	7	21.800	5,1	1.102.000	20,5
Otras financ. (6).....	—	1.900	0,5	25.100	0,5
Comun. Autón. (7).....	100	7.600	1,8	45.100	0,8
TOTAL.....	—	420.200	100	5.382.200	100

(1) Se refiere a empresas de participación directa y mayoritaria, excluida SEAT. El INI tiene aproximadamente otras 120 empresas filiales, esto es participadas mayoritariamente a través de empresas de participación directa, con un riesgo en torno a 100.000 millones de pesetas, además de las participaciones minoritarias a través de las SODI, principalmente.

(2) En el caso de entidades financieras, se refiere a productos financieros. Estas cifras son poco indicativas del valor añadido, por las diferencias entre sectores de actividad.

(3) Excluida SEAT, enajenada en 1986.

(4) Patrimonio tiene el 32 por 100 de Telefónica, que unido a otras participaciones estatales alcanza el 47 por 100.

(5) Banco de España, Crédito Oficial (4), Banco Exterior y Caja Postal.

(6) Entidades de seguros, sociedades financieras y de cartera.

(7) El 81 por 100 son sociedades de servicios y el 22 por 100 están ubicadas en Euzkadi.

Fuente: Elaboración propia a partir de «El sector público empresarial, 1985», IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987. Datos redondeados.

El posterior respaldo político gubernamental a la reconversión y la lucha contra el déficit público ha estabilizado las relaciones laborales dentro de las empresas públicas.

2.3. Ruptura del INI como eje de la política industrial, con la proliferación de modelos organizativos y comportamientos dispares de las empresas públicas. La creación del INH en 1980 no ha conducido a una esperada reorganización del INI por subholdings, aunque sí a una estructura muy ejecutiva de las antiguas Divisiones en tres Direcciones Generales así como la adopción por el INI del estatus de ente de derecho público, artículo 16.1b de la Ley General Presupuestaria. La evolución favorable de los resultados del INI en los tres últimos años, favorecida por la enajenación de SEAT y una coyuntura industrial expansiva, permite enfoques mucho más optimistas acerca de la capacidad futura del Instituto.

2.4. Revolución auditora en 1983, con cierto desplazamiento del poder descrito de la empresa pública, desde los gestores a los responsables del control. El fenómeno tampoco ha resuelto uno de los problemas tradicionales, particularmente subrayado por el profesor Fuentes Quintana, que señala, la confusión de objetivos en la empresa pública y los conflictos entre competencias y responsabilidades.

2.5. Escasa incidencia de la empresa pública industrial en los desequilibrios regionales, ni como causa ni como instrumento corrector de los mismos (Ver cuadro 3). El desequilibrio regional, que fue uno de los temas candentes de la controversia sobre la empresa pública a mediados de los setenta, dando lugar a publicaciones y a la creación de nuevas Sociedades de Desarrollo Industrial Regional, ha perdido actualidad. Es un problema latente de la economía española en el que no se ha mejorado.

2.6. Cambio de orientación en la política empresarial regional con el desarrollo del Estado de las Autonomías, que supone una pérdida en la política industrial regional dirigida desde Madrid y un mayor peso a la política de aval y apoyo de las Autonomías a sus industrias en dificultades. Quizá sea oportuno desmitificar este cambio de orientación. Como indicaba el editorial de «El País» en fecha 17 de mayo de 1988, refiriéndose a la política de subvenciones del Departamento de Trabajo de una Comunidad, se trata de vincular los intereses más dispersos a la presunta eficacia del gobierno autonómico. Referido al ámbito empresarial, será preciso analizar la evolución de fallidos en los avales prestados por las sociedades dependientes de Gobiernos Autonómicos a proyectos empresariales.

2.7. El presente artículo ha planteado la cuestión clave del debate actual sobre la empresa pública: ¿reprivatización o multinacio-

LA EMPRESA PÚBLICA ANTE EL DESEQUILIBRIO REGIONAL: UN OBJETIVO POLEMICO,
HOY OLVIDADO

	Conjunto de las cuatro provincias (Madrid, Barcelona, Valencia, Vizcaya) con mayor producto provincial	Conjunto de cinco provincias (Ciudad Real, La Coruña, Murcia, León, Cádiz) con importante presencia INI	Asturias (Comunidad Autónoma con mayor presencia INI)	Resto de España
Porcentaje que supone la producción provincial respecto al total nacional.....	1975: 41,4 1981: 41,2	8,7 8,7	3,2 2,9	46,7 47,2
Porcentaje que supone la producción industrial provincial respecto al total nacional.....	1975: 45,0 1981: 41,9	8,2 8,5	4,2 3,9	42,6 45,7
Porcentaje de la inversión acumulada en inmobilizado por el grupo INI en dichas provincias, respecto total INI provincializable.....	1976: 17,2 1981: 26	19,4 16,3	19,8 14,1	43,6 43,6
Porcentaje de población respecto al total nacional	1976: 35 1981: 33,4	10,0 10,7	3,0 3,0	52 52,9
Porcentaje de empleo en empresas INI respecto a empleo INI total.....	1976: 36,8 1981: 41	16,9 13,5	22,4 20,6	23,9 24,9
Saldo migratorio 1961-1970.....	1.656.000	-505.000	-31.000	-1.120.000

Nota: Los criterios de agregación aquí utilizados han sido los de grado de industrialización, renta per cápita y saldos migratorios. Las provincias seleccionadas y agregadas siguiendo estos criterios han recibido una atención muy desigual por parte de la Empresa Pública, sin que esta desigual actuación parezca haber afectado decisivamente a su grado de desarrollo.

Fuente: Julio García, «Política Empresarial Pública, 1974-1984», INFORMACIÓN GENERAL ESPAÑOLA, n.º 616-617, 1985.

nalización? A juicio del autor, la venta de SEAT es un caso paradigmático de multinacionalización, que también se está dando en amplios sectores industriales privados. El objetivo prioritario es el de multinacionalización la industria española, lo que suele implicar una reprivatización. Queda por ver si el INI es capaz de afrontar su multinacionalización sin pérdida de nacionalidad ni de su naturaleza pública.

2.8 Es obvio que existen diferencias entre la Administración socialista y las etapas anteriores, tanto la franquista hasta 1976 como la protagonizada por UCD. Incluso en el franquismo hay dos enfoques contrapuestos: el de Suanzes y el de los tecnócratas apoyados por la Comisaría para el Plan de Desarrollo. Pero, cualquiera que sea el período y el país elegido, ¿ha existido alguna vez algún asunto en el que el interés público haya viajado al margen de un tráfico más o menos intenso de influencias? La política económica rara vez es pura y nunca sencilla.

El artículo ofrece un periodificación en tres etapas, pero llegamos a la conclusión de que no existen tres modelos o políticas de empresa pública definidos. Incluso sería aventurado afirmar que existe una política específica de empresa pública. En realidad, existen empresas públicas y política económica e industrial, pero la relación de las primeras con las segundas es penosa. Por ejemplo, existe una política de autopistas, de sector eléctrico y energía nuclear, de salvamento de empresas en crisis, de reconversión de sectores industriales o de saneamiento de entidades financieras. *La empresa pública es un mero sujeto pasivo de este proceso: se constituyen para rescatar los despojos de otras políticas (ver cuadro 4).* En ocasiones, ni siquiera existe política económica, sólo mera ocurrencia ministerial; pero esta situación sí ha evolucionado entre 1973 y 1988.

3. Las comisiones del plan de desarrollo como marco institucional de los grupos de presión (1973-1976)

1973 es el primer año del último Plan de Desarrollo. El mecanismo administrativo de los Planes de Desarrollo institucionalizaba el juego de los grupos de presión mediante comisiones sectoriales u horizontales, al igual que su modelo francés. El tráfico de influencias quedaba regulado como algo intrínseco al sistema, que no en balde se autocalificaba de «democracia orgánica»: el interés público se identificaba con el interés de los órganos o grupos sociales dominantes y sus instituciones tenían como misión principal regular las relaciones de poder entre los mismos, su tráfico de influencias.

Nunca estuvo tan claro que la política económica era, esencial-

CUADRO 4

Empresa	Año de participación pública mayoritaria	%participación pública		Anteriores accionistas	Datos medios anuales en el bienio 1981-1982 (en millones de pesetas)			
		Previa	Posterior		Ventas	Exportación	Empleo	Pérdidas
HUNOSA.....	1967	0	100		30.673	Sustituc. de importaciones	20.999	20.774 *
Astilleros del Noroeste.....	1972	0	100		10.025	8.424	5.913	3.646
Grupo Astilleros Españoles (doce filiales).....	1976	50	100	Bancos, otros	60.383	31.088	17.846	21.702
Grupo Alvarez (Geasa, Mahsa, Povia, Itsa).....	1976	0	100	Familiar	3.750	600	2.261	2.185
H. J. Barreras.....	1976	0	100	Familiar	4.347	—	1.693	1.791
Segarra (Imepiel, Patrimonio).....	1976/78	0	99	Familiar	5.531	425	2.157	1.262
Litografías Romero.....	1976	0	45	Familiar	Reconversión en el período 1976/1981.			
Textil Tarazona.....	1977	0	100		936	275	379	601
J. Frío y Alimentación.....	1978	0	100		1.039	8	120	470
A. Hornos Mediterráneo **.....	1978	0	100	A. H. Vizcaya, U. S. Steel	24.562	9.471	4.364	8.890
C. Soler Almirall.....	1979	0	100	Familiar, KGW	704	126	386	308
SEAT.....	1980	34,7	100	Fiat, Bancos	116.394	31.624	28.202	25.917
Babcock Wilcox.....	1980	0	100		15.457	5.328	4.301	4.969
Hytasa (Patrimonio).....	1980/82	0	100	Familiar	3.049	294	1.522	1.360
Intelhorce (Patrimonio).....	1980	0	100	Bancos	4.853	410	2.441	1.540
Gossypium (Patrimonio).....	1980	0	100	Bancos	3.051	280	975	434
PRESUR *.....	1982							257
Subtotal.....					284.754	88.353	93.559	96.106
Otra empresas en las que el INI aumenta su participación durante este período son: Lactaria Española (1974), San Carlos, Equipos Nucleares (1978) y FOARSA (1981).								
RUMASA.....	1983	0	100	Familiar	No hay datos disponibles.			
Autopistas (AUDASA, AUCALSA; datos estimados para 1984) ***.....	1984	0	100	Bancos, constructoras y Cajas de Ahorro	3.000			18.000

* Excluidas subvenciones a la explotación u otras.

** El INI participa simbólicamente en AH de Vizcaya desde 1981, cuya financiación por fondos de reconversión asciende a 76.350 millones de pesetas, en 1982.

*** La Empresa Nacional de Autopistas (Patrimonio) hereda la deuda privada de AUDASA y AUCALSA, que importa 130.000 millones de pesetas.

mente, un catálogo de intereses personales, envuelto en fraseología tecnocrática. El INI era un mero instrumento al servicio de esta política, bien por omisión, al ser excluido del programa nuclear, de la IV Siderurgia Integral o de la construcción naval, mientras fueron rentables; o bien al ser «condenado» a hacerse cargo de los despojos de tales industrias, una vez hubieron servido para enriquecimientos, en ocasiones ilícitos, con cargo al crédito oficial.

3.1. *La IV Siderurgia Integral (Altos Hornos del Mediterráneo)*

Altos Hornos de Vizcaya y United Steel constituyen Altos Hornos del Mediterráneo en 1971, al amparo de las triunfalistas previsiones de consumo adoptadas en el proceso de elaboración del III Plan de Desarrollo. En el proyecto de la IV Siderurgia Integral estaba en juego el predominio del sector entre la empresa privada y la pública. En plena coyuntura alcista, se dio preferencia a la iniciativa privada; fracasado el proyecto y con las pérdidas por Tm de acero más elevadas de la siderurgia española, se estatalizó la empresa en 1978.

Schwartz y González escriben: «Durante el año 1974 la crisis mundial no había repercutido aún sobre el mercado siderúrgico. Este fue el último de los tres de un boom siderúrgico sin precedentes... Mientras la producción de acero de ENSIDESA aumentó en un 5,4 por 100, las ventas lo hicieron en un 37,4 por 100, lo que dará una idea del alza de precios.»

En su discutido «Horizonte 1980», el III Plan de Desarrollo había fijado un consumo de acero para dicho año que, a la postre, resultaría ser el doble del consumo real. La demanda se desploma en 1975 y el INI toma el 100 por 100 de Altos Hornos del Mediterráneo en 1978 con la finalidad principal de dismantelar el exceso de capacidad del sector.

3.2. *ENDESA y el programa nuclear*

ENDESA había iniciado su proyecto nuclear de Escatrón con anterioridad a la crisis energética de 1973. La crisis disparó las expectativas nucleares, convirtiendo la propia construcción de centrales en uno de los negocios más lucrativos de los años setenta. ENDESA fue apartada del programa nuclear, decisión comunicada por el propio ministro de Industria a los responsables del INI y ENDESA en la mina de As Pontes, en 1976.

Por una ironía del destino, los problemas del sector nuclear, combinados con los quebrantos cambiarios de su financiación y la caída de la demanda eléctrica desde finales de los setenta, convierten el

programa nuclear en el «panal de rica miel» de Samaniego. Hacia finales de 1985, Vandellós II y Ascó II estiman o tienen un coste por kw de 18 y 14 pesetas, respectivamente cuando el precio de venta en barras de central oscila en torno a 10 pesetas/kw. Mientras tanto, la mina de As Pontes, el proyecto milagroso de quemar lignitos pardos de 1.850 Kilocal/kg., ha convertido a ENDESA en la empresa más rentable del sector.

Con las transferencias de activos (¡y pasivos!) ENDESA tomará participación en aquellos proyectos nucleares y reinterpretará la parábola evangélica del buen samaritano, si bien es compensada con un contrato de venta de esa energía que permite repercutir el extracoste nuclear.

3.3. *La construcción naval y el crédito oficial*

Schwartz y González escriben: «Al principio de 1974 todo parecía de color de rosa: España era el cuarto productor mundial en toneladas brutas y la cartera de pedidos de AESA estaba a tope. Incluso parecía que iba a poder llevarse a cabo la reestructuración de ASTANO y BAZAN. La construcción naval sin embargo, estaba montada sobre bases artificiales: unos créditos muy baratos en beneficio de compradores extranjeros y unos baremos de éxito medidos en toneladas físicas en vez de en rendimiento financiero...»

En realidad, los armadores privados, la industria de construcción naval «mixta» (50 por 100 pública-privada), el Banco de Crédito a la Construcción (BCC, oficial) y las autoridades de marina mercante que valoran los proyectos de construcción naval (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones), acaban provocando uno de los episodios más confusos de las relaciones entre empresa pública y empresa privada.

Los armadores privados presentan proyectos inflados hasta en un 150 por 100 a la inspección de buques del Ministerio de Transportes para solicitar financiación privilegiada al BCC, quien la otorga en base a la evaluación del Ministerio y en atención a la necesidad de pedidos del sector naval. El hecho es tan conocido que más de un buen funcionario califica el tinglado como «crédito oficial a la construcción de buques y fincas». El sector naval se hunde (financieramente) a partir de 1975; el INI se ve obligado a absorber el 50 por 100 privado de AESA en 1976 y el Gobierno decide la liquidación del BCC, mediante el procedimiento de fusión por absorción en el BC Industrial, que se hace cargo de una cartera de créditos de 240.000 millones de pesetas, difícilmente recuperable, en 1982. El BCI crea la Sociedad de Gestión de Buques en 1984 para gestionar la recupe-

ración de sus créditos garantizados por los buques embargados en el extranjero, ante la inoperancia de la hipoteca mobiliaria de buques.

Sería injusto ofrecer una imagen meramente negativa de las relaciones entre empresa privada y empresa pública durante los Planes de Desarrollo. También hay que decir, en favor de los profesionales que participaron en los Planes de Desarrollo, que hicieron un esfuerzo técnico notable para ver la economía en su conjunto, con un rigor macroeconómico (i.e. informe Richardson) que hubo de plegarse a imperativos propios de la época. Por otra parte, las Comisiones de los Planes de Desarrollo dieron un marco institucional a los grupos de presión; pero esto no quiere decir que los crearan ni que éstos desaparecieran con los Planes de Desarrollo.

4. UCD o la lógica de las soluciones políticas contra la racionalidad empresarial (1977-1982)

4.1. Soluciones políticas a crisis empresariales

¿Hubo un cambio sustancial del anterior enfoque entre 1976 y 1982? Resulta difícil dar una respuesta general. Es probable que diversos políticos del centro derecha concibieran la empresa pública como algo distinto del mero catálogo de intereses personales, e incluso que era necesario transmitir esta imagen de independencia al electorado si se pretendía la continuidad en el poder. La dialéctica desplegada por el CDS desde 1985, refleja esta necesidad de «desmarcarse» de los grupos de presión ante la imagen pública. No obstante, los casos concretos examinados en el epígrafe anterior permiten sugerir que las relaciones empresa privada-empresa pública entre 1976 y 1982 guardan continuidad con el período precedente.

Sería aventurado enjuiciar la política industrial y de empresa pública de UCD fuera de su contexto político. ¿Puede entenderse que el INI y Patrimonio se vieran obligados a nacionalizar empresas ruinosas, tal como se describe en el cuadro 4 desde un punto de vista de racionalidad empresarial? ¿No es cierto que en más de una de estas nacionalizaciones hubo intereses personales envueltos en objetivos políticos razonables y que buena parte de esos intereses se protegieron bajo el manto del «profesional-competente-técnico-independiente»?

Pero cuando se contempla la situación de crisis industrial e inestabilidad social en que concluye el viejo régimen, quizá sea oportuno sugerir que hay una lógica política que justifica decisiones costosas desde la perspectiva empresarial. Tomemos el caso de Patrimonio del Estado: ¿existe una política industrial que justifique la estatización

de empresas como Intelhorce, HYTASA o Segarra junto a la enajenación de CAMPSA, y que a su vez sea compatible con criterios empresariales propios de un holding?

El aspecto más positivo de la política del período es el abandono del criterio de estatización de empresas en crisis y su sustitución por planes de reconversión protagonizados por el propio sector privado con ayudas financieras públicas. Los diferentes planes de reconversión sectorial se elaborarían a partir de 1980 cuando la oposición de los dirigentes del INI había quedado patente en los procesos de incautación de HYTASA (febrero 1980) y de «renacionalización» de INTELHORCE (julio 1980), lo que determinó la incorporación de ambas empresas a Patrimonio. Los últimos créditos excepcionales, al amparo del artículo 37 de la Ley de Crédito Oficial, se aprobarían por el Consejo de Ministros en agosto de 1980.

A partir de junio de 1980 se produce la legislación sobre reconversión sectorial que sustituye a las estatizaciones puntuales de empresas en crisis: Real Decreto-ley 9/1981 de 5 de junio, de medidas urgentes de reconversión industrial; el Real Decreto 2.010/1981 del 3 de agosto, de medidas aplicables a la reconversión textil, cuyo artículo 3.5 permitió una aplicación retroactiva de las facilidades hasta de cinco años (en favor de una empresa privada con poderoso apoyo político); y, avanzando en el tiempo, la Ley 21/1982, de 9 de junio sobre medidas de reconversión industrial y el Real Decreto-ley 8/1983 de 30 de noviembre, de reconversión industrial.

4.2. INTELHORCE: un caso paradigmático de crisis industrial entre empresa pública y empresa privada

Schwartz y González escriben: «La intervención del INI en la industria textil malagueña comienza en 1957... Durante los diez años siguientes errores de gestión dieron lugar a resultados adversos... El Consejo de Ministros aprueba su venta el 7-12-1972 y ordena: ... se hará constar expresamente por los compradores el firme compromiso de mantener el empleo de la empresa... De hecho el empleo hoy (1976) es superior en unos 400 puestos al empleo en el momento de su compra». Añadamos que cuando el Banco Madrid-BCD endosan Intelhorce al Patrimonio del Estado en 1980, dicho incremento es de 600 (2.900 trabajadores), pese a la crisis del sector.

Intelhorce nace como un proyecto integral propio del modelo autárquico de industria integral cuya crisis examinaremos más adelante. El proyecto contempla las cuatro fases industriales de preparación de la fibra e hilatura de algodón, tejeduría (empesa), acabados y confección. Es un modelo de integración vertical muerto en Europa, donde

las fábricas tienden a especializarse horizontalmente (en hilatura o tejeduría), a evitar concentraciones fabriles (diversas fábricas dependiendo de una única comercial-financiera, i.e. Ferrari en Italia) y a «trabajar a manos» en la confección.

El proyecto de Intelhorce es un error compartido por la industria española nacida al amparo de la protección arancelaria. Es el caso de Segarra (que parte de la curtición, abarcando infinidad de modelos y su comercialización), así como de SEAT, creada con participación privada mayoritaria, con suministradores nacionales y para un mercado nacional. Un modelo industrial que la creación de las Comunidades Europeas en 1957 hacía obsoleto y cuya única vigencia en España obedecía al régimen político, excluido del Tratado de Roma.

Para algunos, el antiguo accionista del Banco de Madrid-BCD centró su negocio en la adquisición de un stock de algodón valorado a precios muy conservadores, en una coyuntura alcista de la industria algodonera. Como en todas las crisis financieras de la época, se trató de una operación especulativa, especulación política con el empleo y especulación mercantil, en este caso con algodón.

A los treinta años de su constitución, cabe preguntarse cuáles han sido los criterios del sector público en la creación, enajenación y recompra de Intelhorce. ¿Han primado criterios de política social, industrial y regional sobre cualquier otro tipo de motivos? Si es así, ¿por qué en la recompra de 1980 se firman dos pólizas por importe de 5.213 millones de pesetas en favor de dos bancos reconvertidos al margen del Fondo de Garantía de Depósitos? ¿Por qué hubo una oposición sistemática del Ministerio de Industria a la estatalización de Intelhorce en 1980 y a la aprobación inmediata de su plan de reconversión? ¿Qué posibilidades tuvo Patrimonio de analizar la viabilidad de la empresa cuando la documentación de la operación era prácticamente nula?

Hay una sola respuesta: se trató de dar una solución política razonable a dos problemas empresariales: Intelhorce y el proceso de reconversión bancaria. Queda la duda de si el objetivo principal de la intervención pública era la reconversión bancaria o la industrial. Pero lo innegable es que se trata de un caso paradigmático, porque el Estado proyecta Intelhorce erróneamente, la privatiza en una coyuntura alcista y la «renacionaliza» en una fase de crisis. Además, durante treinta años, una docena de las mejores cabezas empresariales, sindicales y políticas de España tratan de darle una solución, sin conseguirlo.

4.3. *Dispersión de los modelos organizativos de la empresa pública en España. Creación de INH en 1980*

Desde una perspectiva conceptual, coexisten en España diversos modelos organizativos de la empresa pública, de los que destacan el «modelo francés» propio de Patrimonio del Estado junto al modelo italiano de holding, adoptado por INI e INH. Las denominaciones de «modelo francés» y holding son inadecuadas pero útiles; el origen de Patrimonio es la administración de la riqueza mobiliaria del Estado, constituida preferentemente por acciones en empresas de servicios públicos que se gestionan con independencia del tenedor de las acciones, limitado a ejercer un control patrimonial como accionista.

La relación entre el Patrimonio del Estado y el Ministerio de Hacienda es antiquísima y explica cierta concepción de Patrimonio como controlador de grandes empresas estatales y recaudador de dividendos. No obstante, la aplicación del moderno calificativo de «modelo francés» a Patrimonio ilustra la autonomía de gestión de las empresas públicas francesas, como Renault, EDF o Charbonnages d.F., por contraposición a la fuerte dependencia de las empresas públicas italianas respecto a sus holdings.

Por supuesto, el modelo italiano de «holding» implica una intervención en la gestión de las empresas muy superior a la que el término inglés (holder, tenedor) pudiera sugerir. De hecho, tanto la versión española del modelo francés de Patrimonio como la del modelo holding del INI e INH tiene características propias que las desvirtúan. La principal de estas características es la de operar en un contexto institucional muy complejo en el que la importancia política de las personas predomina sobre las instituciones.

Sólo este rasgo de inmadurez institucional explica la confusión creada en torno a los modelos de organización de la empresa pública, confusión incrementada en la última década. Aunque la relación entre el Patrimonio y Ministerio de Hacienda es muy anterior a la creación del INI en 1941, la emergencia del Instituto como eje de la política industrial estuvo ligada al poder personal de su fundador Suanzes, basado en la confianza de Franco y en una honradez a carta cabal de la que no tomaron ejemplo sus detractores.

Tras el declive de Suanzes y del propio INI a partir de 1967, la empresa pública ha sido un campo abonado a las tensiones institucionales, en el que algunos políticos, planificadores, ejecutivos y controladores han desarrollado sus propios objetivos, a través y al amparo de las organizaciones a las que sirven. Las reorganizaciones de la empresa pública se suceden al mismo ritmo que sus equipos directivos. En este contexto debe contemplarse un supuesto proyecto de

reorganización del INI en subholdings, al estilo italiano, cuya primera medida fue la segregación del sector de hidrocarburos en 1981.

La creación del Instituto Nacional de Hidrocarburos, por Ley 45/1981, de 28 de diciembre, constituye una medida aislada de política sectorial para la empresa pública, ya que no se acompaña de ninguna otra de reestructuración del INI en subholdings. Una primera conclusión pudiera ser la de que no eran evidentes los beneficios de una segregación sistemática del INI en diferentes subholdings independientes, de modo que el impulso más definido para la creación del INH se asocia con el relieve de su primer Presidente, confirmando el predominio de las personas sobre las instituciones (en este caso INI y Patrimonio) que caracteriza la política empresarial pública española.

Sería exagerado afirmar que el INH surge, cual ave fénix, de las cenizas del INI y de Patrimonio, aunque es innegable que su impacto sobre el primero no puede considerarse positivo. El INI ha funcionado como eje de la política industrial española durante tres décadas y la decisión del gobierno implicaba:

- a) Una falta de confianza en la capacidad del INI como instrumento capaz de desempeñar esa política o, lo que es peor, de administrar sus participadas, y
- b) La segregación de una parte sustancial de los activos más saneados del INI, agravando los efectos de la estandarización de empresas en crisis, cuya imagen y resultados predominará en el INI sin otro contrapeso que el de la División de Electricidad, al menos hasta 1987, cuando los resultados vuelven a ser positivos.

El argumento «a» es más consistente de lo que pudiera pensarse. Aunque los estatutos y la imagen popular del INH es la de un coordinador de la política hidrocarburos, los aspectos sustanciales de esa política residen en una buena administración empresarial, cual correspondería a un holding privado. Su propio presidente fundador ha insistido en que la empresa pública sólo debe diferenciarse de la privada en que el accionista receptor de dividendos es el Estado, criterio esencialmente válido. ¿Tan graves eran las circunstancias del INI que ni tan siquiera podía administrar sus participaciones empresariales bajo este mismo enfoque?

Es más razonable pensar en una combinación de desconfianza con el deseo, más o menos consciente, de concluir con el INI. En todo caso, la creación del INH fue una medida aislada que en modo alguno aclaró la confusión de modelos organizativos de la empresa pública en España.

4.4. *Visión de síntesis del periodo UCD*

La etapa 1977-1982 no debe ser examinada bajo el prisma de la racionalidad empresarial en el proceso de elaboración de la política industrial. Existe una lógica política en circunstancias nada fáciles que podría justificar diversas acciones de UCD en política industrial. Pero también hay sombras en puntos de intersección de reconversión industrial-empresa pública.

Quizá UCD careció de una vicepresidencia política capaz de mantener la disciplina interna y, por ello, las actuaciones empresariales públicas del periodo transmiten una imagen de catálogo de iniciativas personales dispersas. Este hecho contrasta especialmente con la política económica que se articula en torno a los Pactos de la Moncloa, que es una política de equipo y de consenso. Concluida esa etapa, protagonizada por la vicepresidencia económica del profesor Fuentes Quintana, la política económica de UCD pierde cohesión y es probable que muchos de los responsables de empresas públicas no tuvieran otra intención que la de dar soluciones políticas razonables a problemas cuya única solución empresarial era la quiebra.

5. El cambio: desregulación, reconversión, rentabilidad, multinacionalización (1983-1988)

5.1. *¿Ha existido una política de empresa pública industrial con el Gobierno socialista?*

Evidentemente, el Gobierno socialista ha renunciado a una política de grandes enunciados, superestructura a la que fue tan aficionado el Plan de Desarrollo. Atención: no hay enunciado global de empresa pública industrial, pero, por primera vez desde la crisis energética e industrial, los resultados acumulados del INI e INH en 1986 fueron positivos.

No cabe duda que tras estos resultados hay una política, aunque pueda decirse que está guiada por el pragmatismo antes que por la ideología. Cabe preguntarse cual es la relación entre la ideología, un programa político y la política misma. Liberarse de los mandamientos ideológicos es un proceso natural de todas las doctrinas. La Biblia cuenta con cerca de 400 mandamientos en el Deuteronomio, que se reducen a 10 con las Tablas de Moisés y a 2 en el Nuevo Testamento. En la teología de la liberalización ya no hay mandamientos, sólo mensaje.

Lo que diferencia la acción política del programa político es que la primera es el resultado de una dialéctica con los grupos de presión.

Es lógico que en esa dialéctica se difuminen los mandatos ideológicos y más de un compromiso ante el electorado. El programa electoral del PSOE para 1982 establecía criterios delimitadores de tres grupos empresariales públicos (industrias concurrenciales, sector energético e industrias en reconversión). Lo peculiar de la política socialista sobre la empresa pública no es ya que se libere de sus mandatos ideológicos, sino que opera este «aggiornamento» a un ritmo vertiginoso. Desde 1983 ya no hay mandatos ideológicos sólo un mensaje cuyos principales acordes son:

- a) Emergencia del beneficio como criterio rey para toda entidad mercantil, sea pública o privada. Hay otros criterios de política industrial y de rentabilidad social, pero suelen ser penosas justificaciones de situaciones a las que se ha llegado por razones inconfesables.
- b) Desregularización de determinados tinglados montados por los grupos de presión bajo el manto del interés público; aquí el mensaje debe mucho a economistas «de la oposición» como Stinger y Buchanan. Un ejemplo de desregularización es el del «crédito oficial a la construcción de buques y fincas», al que se ha hecho referencia con anterioridad. Pero es pronto para afirmar que se ha producido una moralización de la empresa pública por relación a períodos precedentes, ya que el esfuerzo auditor desplegado desde 1982 no ha tratado por igual al pasado que al presente.
- c) Se ha producido una renovación de cuadros dentro de las empresas públicas, un Gotterdammerung que merece comentario aparte. La renovación de cuadros desde 1983 es uno de los episodios de la política socialista más difícil de evaluar. Es obvio que el sector público ha pasado del modelo francés de administración inalterable, al modelo americano de «spoils system». No es una cuestión ideológica: lo que subyace es la necesidad sentida por el Gobierno Socialista de provocar el ocaso de los dioses que han gobernado empresas públicas a través de segundos y terceros niveles, incluso después de abandonar las empresas. Quizá la única entidad el margen de este cambio, ha sido el Banco de España. ¿Era imprescindible este Götterdämmerung? Podemos caer en el error de analizar la política con instrumentos de análisis económico, eludiendo «tocar a las personas». Es oportuno recordar a Indro Montanelli, como señala que la Historia de Roma no es sólo la historia de sus emperadores y pensadores, sino también la de sus primos, sobrinos, amigos e interesados. Si la política industrial y de empresa pública desde 1983 puede definirse con cuatro objetivos (desre-

gulación, reconversión, rentabilidad, multinacionalización) es porque la renovación de cuadros ha propiciado una disciplina interna muy superior a la de etapas anteriores. Pero el «spoils system» genera a su vez problemas, a nivel autonómico y central, a los que habrá de hacerse frente en el futuro.

- f) Abandono de los objetivos de «industria nacional» por una razón de pragmatismo ante el empuje tecnológico y comercial de las multinacionales. Hay que destacar la multinacionalización de SEAT, el hecho de política industrial más positivo de los últimos años; pero también hay otras industrias, privadas en su origen, desarrolladas verticalmente al amparo de la autarquía, sobre las que se ha seguido una política de ajuste progresivo. Este punto conduce a una cuestión para debate actual sobre empresa pública en España: ¿reprivatización o multinacionalización?

5.2. *El abandono del criterio de «industria nacional». Operaciones de reprivatización y multinacionalización*

La reprivatización de RUMASA rompe el prejuicio ideológico sobre el supuesto sentido progresista de la participación del Estado en la empresa pública. Alvaro Cuervo ha bautizado este proceso como la Nueva Desamortización, expresión afortunada pero que debe ser matizada para comprender con exactitud lo que ha sucedido en la industria española, y subsidiariamente en la empresa pública, en los últimos años.

Más que una reprivatización o desamortización, lo que se ha puesto en marcha es un proceso de MULTINACIONALIZACIÓN de una industria española desarrollada al amparo de la protección arancelaria y en pleno proceso de integración a la CEE. La reprivatización de RUMASA puede tener mayor interés político pero desde un punto de vista empresarial, la operación paradigmática de los años ochenta es la multinacionalización de SEAT.

Para comprender el actual proceso de multinacionalización, es conveniente recordar que la empresa española se ha desarrollado sobre dos premisas:

- La protección del mercado nacional que ha determinado la configuración de empresas muy integradas, tanto en el sentido de integración vertical, abarcando diversas fases de producción, como horizontal, ofertando una amplia variedad de productos con muy escasa especialización en un segmento del mercado.

— La adecuación de la empresa española a una fase del «ciclo del producto», por utilizar la denominación de Vernon, propia de países en vías de desarrollo, dotados de recursos humanos semicualificados y poco costosos, con una tecnología fácilmente adaptable adquirida por patentes.

En este orden de consideraciones, ~~las empresas españolas tras la mitificada etapa de desarrollo 1960-1973 estaban más cerca de sus competidoras en Grecia o Portugal que de Italia o Francia.~~

La empresa pública, a través del INI como grupo industrial y de la Compañía Telefónica (por su política industrial y su política de compras) podían haber jugado un papel más decidido en el plano tecnológico. Sin embargo, la política tecnológica del INI en los años setenta sufrió diversos reveses en el ámbito de las industrias de defensa e informática⁴, por imperativos políticos difícilmente justificables.

Así, ~~la política industrial desde finales de los años sesenta hasta 1980 se limitó a maniobras de salvamento de los «elefantes blancos» abandonados por la iniciativa privada. Puede decirse que la liquidación de algunas de estas sociedades hubiera facilitado la reconversión del conjunto y hubiera supuesto un menor deterioro de imagen para la empresa pública. A juicio del autor, este proceso de nacionalización de empresas en crisis, es sólo una etapa temporal hacia la multinacionalización de empresas viables o la liquidación de fósiles irre recuperables.~~

El caso más destacado de «estatalización-multinacionalización-privatización» es el de SEAT. El INI toma la participación mayoritaria de SEAT en 1980 pagando a sus anteriores accionistas financieros el nominal de sus acciones. Es una medida política, no financiera, ya que no hay en el mundo una sola industria de automoción sin implantación multinacional que sea económicamente viable. Es pues, una operación de salvamento, a la espera de un socio multinacional.

La mayor parte de las industrias «nacionales» del automóvil han sido absorbidas por las industrias líderes con implantación multinacional. La tesis de que las industrias nacionales de automoción no son viables puede confirmarse analizando la situación del mercado europeo de camiones (ver cuadro 5). Las siete primeras empresas de la clasificación recogida en el cuadro tienen un carácter plenamente multinacional, y una parte sustancial de sus ventas en el extranjero, aunque Renault cumple este aspecto gracias a la importancia de su mercado español e IVECO merced a las cuotas de las empresas alemana y francesa aglutinadas en su día por FIAT en IVECO. Las siete pri-

⁴ Sobre esta cuestión, véase M. Boyer (1975), pp. 109-114.

CUADRO 5

VENTAS DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS DE VEHICULOS INDUSTRIALES, EN EUROPA, 1985

Mercados	Con implantación multinacional (siete)							Escasa implantación multinacional (nueve)				Total
	Mercedes	Volvo	Scania	Renault VI	Iveco	DAF	Man	Leyland	Enasa	Otros (1)		
Reino Unido	2.841	4.532	2.588	1.122	1.047	2.968	766	5.329	1.641	5.414	28.998	
Francia	3.987	2.760	1.713	8.486	2.645	1.271	515	118	104	83	21.682	
Alemania	11.903	712	1.109	282	1.223	269	5.443	—	—	68	21.009	
Benelux	2.104	2.265	2.526	524	485	3.535	962	—	—	110	12.511	
Italia	911	712	1.361	214	5.631	369	361	—	—	28	9.587	
España	287	262	305	2.298	157	310	271	—	3.014	1	6.905	
Otros europ.	1.893	5.668	5.720	329	1.570	810	271	90	76	2.210	—	
T. unidades	23.926	16.931	15.322	13.255	12.758	9.532	9.156	5.537	4.855	7.914	119.116	
Cuota part.	20 %	14,2 %	12,8 %	11 %	10,7 %	8 %	7,6 %	4,6 %	4 %	6,1 %	—	
Resultados	+	+	+	—	E	+	E	—	—	—	—	

(1) Se trata de siete fabricantes, cuatro de ellos en el Reino Unido (Ford, ERF, Bedford-GM, Fodden), uno en Austria (Steyr), uno en Finlandia (Sisu) y otro en Eire (Himo). Obsérvese que se trata de países no comunitarios o de incorporación tardía a la CEE, con empresas orientadas al mercado nacional, aun siendo participadas por multinacionales.

meras empresas representan el 84,3 por 100 del mercado europeo. Tres de ellas son específicamente camioneras (Scania, DAF y MAN) y todas son rentables, si bien los resultados en el segmento de vehículos pesados de tres de estas empresas (IVECO, MAN y, sobre todo, Renault) han tenido una evolución irregular en los últimos años. El resto de las empresas, incluyendo ENASA que figura como novena, no pueden considerarse satisfactoriamente implantadas en los mercados europeos y, en general, tienen peores resultados que el grupo de líderes.

La misma tesis puede postularse para cualquier sector de actividad, incluida la Banca. No es atrevido pronosticar que antes de diez años, la mayoría de las grandes empresas españolas o han alcanzado una fuerte implantación en Europa, lo que es improbable cuando se parte de un país con limitada capacidad tecnológica, o serán participadas mayoritariamente por grupos multinacionalmente implantados.

Sin embargo, las autoridades españolas siempre han mostrado una fe evangélica en la capacidad de alcanzar una dimensión óptima por vía de la concentración de industrias y/o de operaciones heroicas de exportación del tipo SEAT a Italia. En la primera categoría se encuentra la concentración de astilleros en AESA en los años setenta y el proceso de concentración bancaria impulsado en la actualidad por el Banco de España. Dado que los bancos no cuentan con una clientela multinacional en el extranjero, lo más probable es que el proceso de concentración sólo consiga retardar el previsible proceso de fusión o absorción de los principales bancos españoles por la Banca extranjera.

La penetración del mercado italiano por SEAT fue una operación de marketing en el extranjero sin precedentes para una industria «nacional», que puede justificarse como una baza estratégica en la negociación con su socio «natural» (FIAT). Pero el hecho cierto es que el INI cerró finalmente con Volkswagen la multinacionalización de SEAT, estimando las aportaciones por saneamiento en 180.000 millones de pesetas, menores que las pérdidas reales de SEAT en los siete años precedentes.

El INI y SEAT han cumplido dignamente su misión de crear una industria de automoción, auxiliar y de síntesis, en España. Su «estatización» en 1980 y su multinacionalización en 1986 es un buen servicio a la economía española y la más brillante operación de empresa pública del gobierno socialista. Es también un ejemplo vivo para otros sectores en el sentido de que no será fácil frenar la marea de la multinacionalización concentrando industrias nacionales.

6. La expropiación de RUMASA y de autopistas como ejemplos de la teoría de Stigler sobre la regulación

6.1. La expropiación como fórmula de regulación gubernamental.

La teoría de Stigler⁵ sobre la regulación pone en entredicho la independencia de la Administración respecto a los administrados, premisa del teorema político conforme al cual el Estado es el legítimo defensor del interés público. Ni siquiera los Bancos Centrales escapan a la crítica de Stigler sobre el carácter sesgado de las regulaciones, que tiene precedentes en la vieja tesis de Gunnar Myrdal sobre la inevitable existencia de juicios de valor en la elaboración de la política económica. Tomemos, por ejemplo, al Banco de España, la entidad más prestigiosa del sector público español: no sólo debe ser independiente de los administrados —la Banca— sino también del Gobierno. ¿Es posible tanta independencia?

Repitamos la pregunta formulada en el editorial de «El País» del 27-3-1983: ¿Por qué se expropió RUMASA a través de Patrimonio en vez de intervenir sus Bancos a través del Fondo de Garantía de Depósitos, cuando toda la política de reconversión del período se lleva a cabo con medidas sectoriales, sin nacionalización de empresas en crisis? Una posible respuesta es que tal intervención hubiera costado al Fondo de Garantía de Depósitos una cifra superior al medio billón de pesetas y hubiera obligado a la Banca a financiar el 50 por 100 de la costosa crisis de los bancos de RUMASA.

Antes de analizar esta intervención empresarial pública, conviene revisar la teoría de Stigler sobre las regulaciones en el sistema financiero. Stigler escribe: «La autorización de nuevos bancos por la Federal Deposit Insurance Corporation ha sido utilizada para reducir el acceso a la banca comercial en un 60 por 100 (véase S. Peltzman "Entry in Commercial Banking", Journal of Law and Economics, octubre 1965)».

Stigler da un orden de prioridad en la solicitud de instrumentos de regulación por la industria: 1.º el subsidio, 2.º el control de entrada de nuevos competidores por los poderes públicos (en favor de los privados ya establecidos) y, en orden de importancia, cita el arancel proteccionista, las medidas que afectan a industrias complementarias y/o competitivas, y la fijación de precios, entre los que critica dura-

⁵ George J. Stigler (1971). George J. Stigler, Premio Nobel de Economía en 1982, representa el más puro espíritu liberal de la Escuela de Chicago, ese espíritu para el que está perfectamente claro que el liberalismo es algo distinto de la mera defensa de los intereses de una patronal.

mente «la prohibición de pago de intereses a los depósitos a la vista cuya finalidad es la de impedir que se paguen intereses a los depositantes no mercantiles, un caso típico (de restricción de la competencia)».

Stigler añade: «*Proponemos una hipótesis general: cada industria que disponga de suficiente poder político para hacer uso del Estado, procurará controlar el acceso al mercado.*» El análisis de Stigler es aplicable a cualquier país occidental en el que la autoridad monetaria dispone de medios para regular el acceso a la profesión bancaria y, conforme a Stigler, estos medios se hallan poderosamente influidos por la propia industria.

Volvamos a la crisis de RUMASA y a la teoría de Stigler. Hay que preguntarse cómo puede llegar a crearse semejante Frankenstein empresarial con 17 bancos. Si la hipótesis general de Stigler es válida, RUMASA hubo de contar con permisividades oficiales y el apoyo de una parte de los creadores de opinión en el mundo de los negocios, desde finales de los sesenta hasta bien entrados los setenta. No hay evidencia de este apoyo ni de sus causas (aunque el antiguo propietario de la Banca Siero afirma que el fundador de RUMASA ya contaba con apoyo gubernamental cuando en 1966, le forzó a vender sus acciones a la laboriosa abejita).

Por todo ello, no es exagerado recordar el tema de la célebre novela de Mary Goodwin-Shelley, que es aplicable a buena parte de las crisis financieras que ha vivido España. Frankenstein no nace espontáneamente: es planeado y creado artificialmente. Mientras los que contribuyen a su creación pueden controlarlo, no resulta bondadoso ni maligno. El problema es que quien crea un monstruo acaba perdiendo su control; entonces no hay otro remedio que anatemizarlo y destruirlo.

El análisis de la expropiación de RUMASA como alternativa a la intervención de los bancos del grupo por el Fondo de Garantía de Depósitos, aconseja generalizar cuestiones tales como: ¿Son independientes la política industrial y financiera? ¿Hasta qué punto toda la política de nacionalizaciones de empresas industriales en crisis ha sido un instrumento para reconvertir fallidos en créditos recuperables? En definitiva, ¿puede ser independiente la Administración en el proceso de elaboración de la política financiera e industrial que incide en la empresa pública?

Creemos que la neutralidad de la Administración es una utopía. Lo que debe esperarse de una política financiera y/o industrial es que responda a un programa político. Sucede que la relación entre ideología, programas y política es cada vez más vaga, lo que favorece el predominio de la importancia política de las personas sobre razones estrictamente empresariales.

Al objeto de definir conclusiones aplicables a la política empresarial pública, resumamos en cuatro puntos:

- El asunto RUMASA se genera de un modo exógeno a la empresa pública; se crea en el seno de la comunidad bancaria y acaba amenazando el equilibrio del sistema financiero.
- Para resolverlo se hace uso de la empresa pública (Patrimonio) y del Ministerio de Hacienda.
- Este modelo de comportamiento es el que se ha seguido en la mayoría de las operaciones de salvamento de empresas en crisis. Se dice que la expropiación de RUMASA no tiene finalidad de permanencia, pero lo mismo puede postularse de todas las operaciones de hospital de empresas encomendadas al INI. Lo que sucede es que resulta más fácil reprivatizar Loewe e incluso Galerías, que HUNOSA, la siderurgia o los astilleros.
- Nuestra conclusión es que no existe una política de empresa pública; la empresa pública es un instrumento utilizado en la intervención quirúrgica de otros sectores en crisis. En consecuencia, la controversia empresa privada-empresa pública no es una cuestión meramente ideológica, ni tan siquiera de eficiencia económica o empresarial, sino de coyuntura política y de conveniencia para el equilibrio de un sistema económico.

6.2. La regulación gubernamental de autopistas como paradigma de la teoría de Stigler

Dice Stigler que la justificación de la imposición de cuotas a la importación de petróleo como una medida para defender al consumidor americano en caso de guerra, es «una justificación calculada para provocar sonoras carcajadas en el club de los Petroleros». La cuota permite una sustancial elevación del precio del crudo, favoreciendo las rentas de situación de las compañías petrolíferas americanas en el extranjero como exportadoras de petróleo a EE. UU. La situación sería menos favorable a las compañías petrolíferas y más beneficiosa para el contribuyente si en vez de cuotas se hubiera escogido un arancel protector de la industria nacional, con el mismo coste para el consumidor.

El parapeto del «interés público» como argumento dialéctico de los grupos de presión ante el Estado ha sido objeto de un tratamiento más general en un artículo que hemos publicado en Papeles de Economía Española. El caso de las Concesionarias de Autopistas de Peaje constituye un caso paradigmático de la teoría de Stigler sobre la regulación y de agilidad de los grupos de presión ante el Estado. Las autopistas de peaje, además de una infraestructura necesaria para el

país, han sido un buen negocio para sus accionistas, pese a su desigual rentabilidad comercial. Dicho negocio no hubiera sido posible sin una regulación gubernamental decisiva: la cobertura por el Gobierno del riesgo cambiario inherente a las financiaciones en divisas. La cobertura de los quebrantos cambiarios ha transferido al contribuyente un coste que diferentes estimaciones cifran en torno al medio billón de pesetas, permitiendo completar las obras pese a la evidencia de que la explotación de muchas de ellas era ruinosa. Además, la cobertura del riesgo cambiario favorecía financiaciones en divisas fuertes que permitían operaciones de tesorería por el contravalor en pesetas, atractivas para las Concesionarias y sus accionistas financieros.

El sector de Concesionarias de Autopistas ha argumentado que es un mero ejecutor de las instrucciones que reciben de la Administración y que ha sido ésta la que ha «sugerido» la financiación en divisas ante la insuficiencia del ahorro interno. Tal argumentación también fue utilizada por el sector eléctrico con motivo de la crisis de FECSA, sugiriendo que el ESTADO cubriera los quebrantos cambiarios ya que el origen de la misma se hallaba en una presunta solicitud de la Vicepresidencia del Gobierno al sector eléctrico para que acudiera a los mercados financieros internacionales durante el período 1979-1982.

La creación de la Empresa Nacional de Autopistas, S. A. (ENAU-SA) se instrumenta mediante el Real Decreto-ley 302/1984 de nacionalización de la Autopista Castellano Leonesa, S. A. (AUCALSA) y Autopistas del Atlántico, S. A., en 1984. La situación de estas concesionarias se resume señalando que, a la fecha de su expropiación, generaban unos ingresos brutos de 2.500 millones de pesetas para hacer frente a sus gastos de explotación y a la amortización de una deuda de 130.000 millones.

La creación de ENAUSA (Patrimonio del Estado) es una regulación gubernamental, adicional a la cobertura del riesgo cambiario, para hacer frente a la crisis de determinadas Concesionarias. Cuando en 1985 el Fondo de Garantía de Depósitos decide privatizar el paquete mayoritario (57 por 100) de Autopista Concesionaria Española, S. A. (ACESA), la empresa más rentable del sector, parece evidente que la misión encomendada a ENAUSA se limitará a la socialización de pérdidas. Escribe Stigler:

«La tarea básica de la teoría sobre la regulación es la de explicar quiénes realizarán los beneficios y quiénes las cargas de la regulación, qué forma de regulación se adoptará, y los efectos de la regulación sobre la asignación de recursos... La regulación puede ser activamente buscada por una industria o puede serle impuesta. Una tesis central de este artículo es que, como norma general, la regulación es obtenida (acquired) por la industria y diseñada para su beneficio.»

Es obvio que el sector Autopistas constituye una confirmación empírica de la teoría de Stigler sobre la regulación. No es cierto que las Concesiones de Autopistas hayan sido un mero ejecutor de las instrucciones recibidas de la Administración. Si acaso, conforme a la teoría de Stigler, la verdad se encuentra más próxima a la proposición recíproca.

7. Las relaciones entre el Estado y los grupos de presión

Existen aspectos de la teoría sobre la regulación de Stigler y de la elección pública conforme Buchanan, que aproximan a ambos economistas. Veamos las diferencias porque tienen raíces teóricas y ramificaciones políticas muy distintas:

En Buchanan hay textos próximos a la concepción de la burocracia estatal como una clase social autóctona y parasitaria ⁶:

«Se llega a un punto crítico cuando los potentes empresarios que buscan su beneficio empiezan a desinteresarse por las oportunidades del sector privado, por los mercados y su prospección, y fijan su atención en las oportunidades para el beneficio personal y privado en el sector público de la economía.»

«Los modernos economistas han introducido la expresión “buscadores de renta” para definir la actitud del buscador de beneficio dentro del sector público. A un nivel básico de comportamiento éste no se diferencia del buscador de beneficios de la clase ordinaria del mercado. Pero los resultados son muy distintos.»

«Los empresarios políticos pueden obtener beneficios por encima de lo normal tan sólo porque pueden imponer costes a otras personas en la economía, y la competencia con otros buscadores de renta implica... más bien un daño social que un beneficio. En una exposición resumida, podríamos decir que los beneficios políticos son posibles sólo a expensas de los beneficios económicos.»

Es posible que la afirmación de Buchanan descansa en un análisis sociológico poco novedoso. El mundo de los grandes propietarios ha permanecido relativamente estable en la mayoría de los países occidentales desde la Revolución Industrial (superados los sobresaltos de la Revolución Rusa). Respecto a los pícaros «buscadores de renta», éstos han florecido en todas las épocas (¡cuántas fortunas europeas de hoy tienen su origen en guerras y contratos del Estado!). El lío de los contratistas con el Pentágono (julio 1988) se remonta a la familia Escipión y es una constante en la historia.

⁶ James M. Buchanan (1979).

Resumamos la relación entre la burocracia estatal y los grupos de presión dentro de lo que Stigler denomina «la lógica básica de la vida política» y la «teoría racional del comportamiento político»:

«The industry which seeks political power must go to the appropriate seller, the political party. The political party has costs of operation, costs of maintaining an organization and competing in elections... The industry which seeks regulation must be prepared to pay with the two things a party needs: votes and resources.»

¿Conduce el crecimiento del aparato del Estado a la creación de una clase social autóctona y parasitaria, como sugiere Buchanan, es un instrumento de poder al servicio de «vested interests» (intereses creados) como sugiere Stigler o existe una interpretación más favorable? La respuesta teórica a esta cuestión puede remontarse a los pensadores sociales del XIX, cuanto menos, y tiene una respuesta elaborada en Max Weber, en favor de la tercera alternativa. En su interpretación de la historia como historia de la lucha de clases por la apropiación de la plusvalía, Marx ignoró la importancia de la burocracia como una tercera clase social, quizá porque la Revolución Rusa y autores como Trotsky, Orwell, Djilas y Volchensky no habían visto la luz; o sencillamente porque no le encajaba en un modelo dicotómico.

¿Fue Marx incapaz de prever el fenómeno de la burocracia, pese a que sus rivales en la Internacional, los anarquistas, lo habían previsto con claridad? Fabián Estapé explica que Marx escribió un opúsculo sobre la burocracia en 1843, pero que más adelante consideró que la burocracia era un instrumento de la clase dominante y, como tal, la excluyó del «modelo» de lucha de clases⁷.

Pero el primer tratamiento histórico y sistemático del Estado y sus relaciones con los grupos de presión se debe a Max Weber⁸. Weber concibe el grupo político como un grupo imperativamente coordinado cuyo cuerpo administrativo (burocracia) mantiene el orden por la fuerza física. Y un grupo político es un Estado si su cuerpo administrativo

⁷ Supongo que el profesor Estapé se refería a algún artículo de Marx en el Rheinische Zeitung, revista en la que el joven Marx despachaba sus diatribas contra la eficaz burocracia del Estado prusiano.

⁸ «Max Weber ha sido una de las personalidades más robustas en el escenario de la ciencia académica... En las ciencias sociales, la explicación requiere comprensión de «contenidos culturales»: de aquí el término de «sociología interpretativa» (Verstehende Soziologie), Schumpeter (1971), pp. 894-898. La teoría de la elección social despierta el interés por la sociología de Weber, en particular su visión de madurez sobre la burocracia, el Estado y los partidos políticos. Véase «Economía y Sociedad» (1922), Fondo de Cultura Económica, 7.ª reimpresión, 1984; la 2.ª parte, capítulo X «El Estado, los partidos políticos y los parlamentarios», dedica un epígrafe específico a «La empresa estatal de dominio como organización. Dirección política y burocrática». Debo a Luis Ducasse esta consulta a Weber y la recomendación de que diera al guión del artículo, rigurosamente inductivo, un encuadre deductivo.

ejerce con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física para hacer cumplir sus órdenes. Lo que no quiere decir que otros grupos no dispongan de fuerzas disuasorias no coercitivas (i.e. el soborno), para imponer su voluntad.

En consecuencia, Weber conceptualiza el Estado como un grupo político singular. Además, por su propia dimensión y las características de su aparato administrativo, el grupo político Estado tiende a tener como interlocutor social a otros grupos políticos de parecida dimensión y poder, los grupos de presión. Para Weber la única distinción crucial entre el Estado y los demás grupos políticos (grupos de presión en una medida u otra) es el de la legitimidad de su poder coercitivo, aspecto igualmente destacado por Stigler: «The state has one basic resource which in pure principle is not shared with even the mightiest of its citizens: the power to coerce».

A efectos de política económica, la conclusión práctica es la de que la dialéctica entre el Estado y los grupos de presión es enteramente lógica y, en principio, lícita. Nuestra crítica va dirigida a tres aspectos que no afectan a la legitimidad general de la relación entre el Estado y los grupos de presión:

- i) Es censurable la hipocresía con la que se ocultan las relaciones entre el Estado y los grupos de presión, especialmente en el campo de la nacionalización de empresas en crisis. La frase de Maura («Nadie me ha hablado del interés público») es un ejemplo de honradez política.
- ii) El crecimiento de la burocracia es regulable en un sistema político democrático y ello otorga una ventaja decisiva a las democracias frente a los sistemas de partido único. En concreto, la empresa pública española ha crecido a través de la crisis industrial de los setenta y ochenta como resultado de la negociación entre el Estado y sus grupos de presión, constituyendo un instrumento de supervivencia del sistema capitalista. Por fortuna, la reprivatización de RUMASA, SEAT, alimentación, autopistas (¡las buenas, claro está!), la reconversión de bancos en crisis y de otros sectores más conflictivos, originalmente privados, demuestra que la «burocracia» empresarial pública no ha sido autóctona ni parasitaria.
- iii) Finalmente, es oportuno advertir los riesgos del «spoils system» (sistema de despojo) en la adjudicación de cargos dentro del sector público, tanto central como local, aunque admitamos su lógica, su generalización ocasionará problemas en el futuro.

En el fondo de esta cuestión subyace una antigua crítica al poder de los cuerpos de la Administración, en el Estado y en la empresa

pública. A juicio del autor, los cuerpos han jugado un papel estabilizador en las relaciones del Estado con los grupos de presión y con los partidos en las épocas de gran inestabilidad política. Pensemos en funcionarios públicos como Joaquín Costa, J. Calvo Sotelo, Flores de Lemus y Suanzes; y respecto a la empresa pública en las últimas décadas, hay que destacar la garantía de estabilidad y orden jurídico que han aportado los abogados del Estado. Aparentemente, el «spoils system» otorga mayor poder al partido político, pero, a juicio del autor, el principal beneficiario de la debilitación de los cuerpos de la Administración serán los grupos de presión.

8. Conclusiones

1. La tesis de este artículo es la de que la empresa pública es el resultado de las relaciones entre el Estado y los grupos de presión en etapas de crisis. El concepto de política empresarial pública es ambiguo. Existen políticas sectoriales, tales como la siderúrgica, naval, de autopistas, reconversión bancaria, etc. La empresa pública es un mero sujeto pasivo de este proceso: se crean en etapas de crisis para recoger los despojos de otras políticas y se reprivatizan en coyunturas alcistas, con la finalidad de mantener la estabilidad del sistema de economía privada.
2. La experiencia internacional confirma esa tesis, entendiendo el concepto de crisis en su acepción más amplia:
 - Los EE.UU. conocen su etapa de máxima intervención pública como consecuencia de la Gran Depresión. El New Deal de 1933 contempló la creación de la Tennessee Valley Authority en la nación santuario de la ideología liberal, solo explicable por la crisis social del período.
 - El laborismo y el programa británico de nacionalizaciones de 1946 vino precedido de unas expectativas de recesión entre los economistas y de una crisis ideológica sin precedentes entre los intelectuales educados en Oxford y Cambridge, que dio base al espionaje soviético de postguerra. Recuérdese que Keynes, conservador por excelencia, combatió activamente esta crisis moral en su último capítulo de la Teoría General.
 - Más conocidas son las crisis sociales que dan lugar a los grupos empresariales públicos en los períodos fascistas, principalmente en Italia y España. Se trata de regular soluciones de emergencia para mantener el equilibrio econó-

- mico y la propiedad privada, en circunstancias próximas a una economía de guerra.
 - La nacionalización de los ferrocarriles en Europa trata de resolver situaciones de crisis a las que se ha llegado por distintas razones, incluyendo los desastres de la guerra. No son un sector único: La Rège Renault tiene un origen similar.
3. El artículo examina las tres etapas políticas correspondientes a:
 - El III Plan de Desarrollo (1973-1975), cuyas Comisiones constituían un marco institucional idóneo para los grupos de presión en la elaboración de la política económica.
 - El gobierno UCD, 1977-1982, en el que la lógica de las decisiones políticas se impone sobre la racionalidad empresarial en el proceso de nacionalización de empresas en crisis, situación solo explicable por la dificultad de las circunstancias políticas.
 - El gobierno socialista, desde finales de 1982 hasta la actualidad. La política empresarial pública del período responde a razones de pragmatismo antes que a mandatos ideológicos o programáticos, y se articula en torno a cuatro criterios: prioridad de la cuenta de resultados, reconversión, renovación de cuadros (mediante un siempre discutible «spoils system») y multinacionalización de industrias desarrolladas al amparo de la protección arancelaria.
 4. El análisis efectuado conforme la teoría de la regulación de Stigler no pretende rechazar las teorías del monopolio natural y de las imperfecciones del mercado⁹ como base teórica para la creación de empresas públicas, pero si apuntan a causas más sociales que «naturales», o teóricas, en dicha creación. Las sucesivas nacionalizaciones en el epílogo del franquismo y durante el período UCD, al menos hasta 1980, ponen de manifiesto que las nacionalizaciones no son ajenas a las relaciones

⁹ El propio Stigler recoge la tradicional clasificación de Pigou y Samuelson sobre las imperfecciones del mercado como posibles causas justificativas de la intervención pública: externalidades, decisiones erróneas por una apreciación limitada del futuro y deficiente provisión de bienes públicos. La experiencia sobre la nacionalización de empresas en crisis sugiere que el Gobierno adopta más decisiones erróneas que los individuos, ya que su enfoque temporal (¡el período electoral!) es más limitado que el de la vida de los individuos. El comportamiento individual puede ser razonablemente explicado por efectos de renta y sustitución a partir de una dotación inicial de capital físico y humano. En muchos países, el comportamiento del gobierno no puede ser explicado y aun cuando se explique lo más sensato es desconfiar del mensaje.

entre el Estado y los grupos de presión. Además, estas relaciones no deben contemplarse como algo indeseable: la empresa pública cumplió un objetivo anticíclico y de reconversión industrial de difícil ejecución para el sector privado.

El gobierno socialista se ha enfrentado a dos situaciones, de crisis hasta 1984/1985 y a una coyuntura alcista desde entonces, que refuerza la tesis de este artículo. Las crisis de determinadas autopistas de peaje, del programa nuclear y de RUMASA, afectaban seriamente a empresas clave de la economía española: constructoras, eléctricas, Cajas de Ahorro y banca. Respuestas pragmáticas: se crea la Empresa Nacional de Autopistas, se regula la participación de ENDESA en las centrales nucleares de Asco II y Vandellós II, se expropia RUMASA a través de Patrimonio, liberando al Fondo de Garantía de Depósitos de una intervención costosísima.

5. El artículo concluye con un resumen de aspectos doctrinales tales como la teoría de Stigler sobre la regulación, la teoría de Buchanan sobre la elección pública y el análisis de las relaciones entre el Estado y los grupos de presión de Max Weber, que constituyen una herramienta teórica para interpretar la política empresarial pública del período 1973-1988.

BIBLIOGRAFIA

- BOYER, M. (1975), «La empresa pública en la estrategia industrial española: el INI», *Información Comercial Española*, n.º 500.
- BUCHANAN, J. M. (1979), «Sector público vs. sector privado. Una crítica a la teoría del Estado benéfico», *El sector público en las economías de mercado. Ensayos sobre intervencionismo*, Madrid: Espasa Calpe.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1985a), «Política empresarial pública: tiempos de capitulación (1974-1984)», *Información Comercial Española*, n.º 616-617.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1985b), «El control de la empresa pública», *Economía Industrial*, n.º 241.
- SCHUMPETER (1971), *Historia del Análisis Económico*, Madrid: Editorial Ariel.
- SCHWARTZ, P. y GONZÁLEZ, M. J. (1976), *Una historia del INI, 1941-1976*, Madrid: Editorial Tecnos.
- STIGLER, G. J. (1971), «The Theory of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2,1.

Capítulo 10 EMPRESA PÚBLICA Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

JOSE A. ZAMORA RODRIGUEZ *

1. Introducción

Las ideas defensoras de la intervención del Estado en la economía han perdido influencia en los últimos años. Gobiernos con ideologías muy diferentes han puesto en práctica políticas tendentes a liberalizar la economía; en relación con la empresa pública, estas políticas se han manifestado en una actitud más cauta hacia la creación de unidades empresariales públicas, y se ha procedido además a la privatización de empresas de titularidad pública.

En este texto se defenderá que la empresa pública puede jugar un papel destacado en los países de economía de mercado, principalmente en aquéllos como España, cuya industria tiene partes insuficientemente desarrolladas que pueden dificultar su competitividad en el futuro. El papel que la empresa pública debe jugar en el inmediato futuro debería ser distinto del que jugó en el pasado: algunas de las funciones que históricamente ha cumplido podrán seguir siendo válidas; sin embargo, las tendencias actuales de la economía mundial exigen nuevas prioridades para la política de empresa pública¹.

Se defenderá que la empresa pública debe ser un elemento que contribuya a internacionalizar la economía española, y ello como estrategia simplemente defensiva, para que pueda seguir existiendo un entramado industrial cuyo principal centro de interés esté en España, y para que sea relevante por su tamaño y tecnología. Lo que se afirma

¹ Las funciones que las empresas públicas han jugado en las economías de mercado están bien recogidas en Aharoni (1986) y Parris (1987).

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

será sustentado con ejemplos extraídos de la realidad. La mayoría de ellos serán del sector industrial aeronáutico; dos razones importantes para haberlo seleccionado han sido: en primer lugar, su condición de sector de alta tecnología; en segundo, la gran competencia que con ámbito mundial en él se desarrolla².

El texto se dividirá en tres apartados: en el primero, se hará referencia a las tendencias que condicionan el comportamiento de los mercados industriales; en el segundo, se sugerirá el posible papel de la empresa pública; en el tercero, se hará referencia a la actual situación del INI en relación con el papel que se le adjudicó en el sector público empresarial con anterioridad.

2. Las tendencias en los mercados de productos industriales

Las tendencias en los mercados de productos industriales se derivan de la que citaré como primera y más importante: la reasignación de recursos que continuamente se produce en las economías de mercado y que tiende a propiciar el auge de determinadas ramas de actividad y el declive de otras. En las economías de los países industriales avanzados se acrecienta la importancia de los sectores de electrónica e informática, aeronáutica y espacial, química, farmacéutica y telecomunicaciones. En estos sectores, la demanda crece fuertemente, casi en forma independiente a la evolución de la coyuntura. La capacidad que una nación tenga para insertarse en ellos desarrollando unidades productivas competitivas en su territorio, determinará su posición relativa en la economía mundial del futuro y, por tanto, su influencia a nivel mundial.

Una segunda tendencia es la que tiende a conformar un modelo de intervención pública en el que la gestión directa de las unidades productivas pierde importancia. En los sectores de demanda fuerte la presencia del sector público es todavía muy importante, bien en forma directa, mediante empresas públicas, o, indirecta; gran parte de las subvenciones y los créditos que las administraciones públicas otorgan para el fomento de la tecnología en la industria se dirigen a ellos (cuadro 1).

Participan también en estos sectores en gran medida de las compras públicas. A modo de ejemplo, en la industria aeronáutica los contratos de desarrollo de nuevos aviones militares son financiados con recursos públicos, siendo una importante fuente de adquisición

² Una visión de la historia y la situación actual de la industria aeronáutica puede encontrarse en D. Todd y J. Simpson (1986).

CUADRO 1

ESTRUCTURA POR SECTORES DEL APOYO ESTATAL A LA INDUSTRIA EN PROYECTOS DE ALTA TECNOLOGIA EN 1983

	EE. UU.	RFA	Francia	Gran Bretaña
Aeronáutica y espacial	53,7	25,8	56,1	45,7
Electrónica	26,5	38,6	31,5	47,8
Construcción maquinaria, ordenadores.	6,0	10,0	3,9	3,5
Química	2,3	8,4	5,0	0,7
Otras	11,5	17,2	3,5	2,3

Fuente: G. Klepper, «El fomento de la alta tecnología y el GATT», ICE, n.º 2.117, de 18 de enero de 1988, p. 179.

de conocimientos por las empresas que además, posteriormente, aplicarán al desarrollo de nuevos aviones civiles; por otra parte, las administraciones públicas son indirectamente, por medio de empresas públicas, importantes demandantes de productos aeronáuticos. Por su parte, en las empresas de servicios de telecomunicación, la participación y el control de los gobiernos es también significativa; la política de compras se ha utilizado para la potenciación de las respectivas industrias nacionales fabricantes de equipos.

La intervención de los gobiernos en los mercados de productos industriales de alta tecnología está disminuyendo y posiblemente disminuirá aún más en el futuro. La reprivatización y la desregulación operan en este sentido, reforzando el papel del mercado en la toma de decisiones y restando importancia al componente político. No obstante, la reducción de la presencia de los gobiernos en estos sectores no es una tarea fácil; recientemente, una empresa reprivatizada hace relativamente poco tiempo, British Aerospace, ha demandado financiación adicional del gobierno para continuar en el mercado de grandes aviones civiles de transporte como miembro del consorcio Airbus; más recientemente todavía, en las negociaciones para la reprivatización de la empresa alemana MBB, el gobierno alemán se ha declarado, al parecer, dispuesto a comprometerse en la financiación de los costes de desarrollo y pérdidas en que haya incurrido o pueda incurrir vinculadas al mismo programa.

En realidad no es concebible que las políticas industriales puedan sustraerse al hecho de que las empresas que se encuentran en la vanguardia tecnológica, constituyen un capital único e irremplazable en un período corto para la nación en la que están principalmente instaladas; por ello, el Estado directa o indirectamente les dará su apo-

yo; puede concebirse un debilitamiento del vínculo entre las grandes unidades productivas creadoras de tecnología y los gobiernos, pero hoy por hoy es impensable la ruptura.

El modelo que puede consolidarse para estos sectores se decantaría por una gestión privada de las empresas a las que el Estado apoyaría mediante recursos públicos para financiar sus actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Este modelo sólo es posible si hay empresas privadas capaces de asumir eficientemente este papel de creación de tecnología, y si hay garantías de que su capitalización con fondos públicos no conducirá a su posterior venta y a la cancelación de las actividades relevantes desde el punto de vista tecnológico.

Una tercera tendencia es hacia la apertura de mercados y la disminución de la protección efectiva en estos sectores. EE. UU. está dirigiendo una ofensiva y se está dotando de instrumentos para el logro de este fin. La disminución relativa en la importancia de EE. UU. en la economía mundial ha creado una ideología en su administración consistente en achacar la responsabilidad de la pérdida de capacidad de las empresas americanas para defender sus posiciones de mercado, a las prácticas desleales de los gobiernos de Europa y Japón subvencionando a sus empresas.

La práctica que esta ideología conlleva es la presión de la administración americana para la apertura de mercados o la supresión de ayudas a sectores rivales de los suyos. Esta presión se ejerce tanto en ámbitos multilaterales, los Comités del GATT, la Ronda Uruguay del GATT, como a nivel bilateral. En realidad, la política comercial americana pretende debilitar los sistemas de protección o apoyo a la industria de los otros países, manteniendo casi intactos los suyos, que son distintos pero no menos eficaces; esto es algo que pueden hacer en la más perfecta concordancia con las normas que regulan el comercio internacional³.

La diferencia estratégica entre Europa y EE. UU. en muchas industrias de alta tecnología es la magnitud de los contratos militares, que quedan fuera de las reglas del GATT y que en la práctica son un importante apoyo indirecto para el desarrollo de proyectos civiles, bien, como se señaló antes, porque los productos que se desarrollan con fines militares pueden dar lugar a derivados civiles, o porque la rentabilidad de los contratos militares ayuda a soportar mejor la competencia en los mercados civiles. El resultado de la presión de EE. UU. será una mayor competencia en el mercado mundial de bienes y servicios de alta tecnología, y, sobre todo, mercados más abiertos.

A la anterior tendencia de la economía mundial, hay que añadir

³ Una muestra de esta ideología se halla en el libro de Waldman (1986); un análisis del futuro del comercio mundial puede encontrarse en Baldwin (1987).

la que prevalece en los países europeos impulsada por la puesta en práctica de las medidas previstas en el Acta Unica Europea que ocasionarán una mayor competencia en todos los mercados de bienes y servicios, y en los mercados financieros.

En cuarto lugar, queda la fusión entre empresas, las absorciones, y la formación de coaliciones⁴. Las coaliciones son alianzas formales y a largo plazo entre empresas que unen algunos aspectos de sus actividades sin llegar a fusionarse (joint-ventures, licencias, acuerdos de marketing). Las coaliciones son frecuentes en los proyectos de alta tecnología, en los que la inversión inicial para su desarrollo es muy alta. Aunque admiten diferentes variedades, a modo de ilustración puede indicarse que una forma típica es el acuerdo entre varias empresas para desarrollar un producto, para lo cual se reparten las tareas de desarrollo e ingeniería, y posteriormente fabrican las partes que han desarrollado; una de ellas se encarga del ensamblaje de las partes, y, otra se encarga de la comercialización del producto y la coordinación.

La entrada en una coalición permite a los participantes diversas ventajas. El primer tipo de ventaja es la obtención del capital suficiente para llevar a cabo el proyecto. Frecuentemente, el coste total del desarrollo es tan grande que una sola empresa no podría por sí sola financiarlo. El segundo tipo de ventaja es la reducción del riesgo, los acuerdos entre empresas son una forma de disminuir para cada una de ellas el riesgo de fracaso del proyecto, al tener que comprometer en él una cantidad inferior a la que sería necesaria para desarrollarlo por sí solas. El tercer tipo de ventaja es la especialización relativa que se adquiere en la fabricación de componentes, importante en sectores en los que el aprendizaje por repetición es una fuente muy apreciable de aumento de productividad. El cuarto tipo de ventaja es la adquisición de conocimientos técnicos como consecuencia de los contactos y el trabajo con otras empresas, sobre todo si son superiores tecnológicamente o disponen de técnicas no conocidas por otros participantes en la coalición. El quinto tipo de ventaja es el control de la competencia; entrar en una coalición sirve para determinar con quién competirá una empresa y quiénes serán sus socios. El sexto tipo de ventaja deriva de que las empresas miembros de la coalición aportan su conocimiento y proximidad a los mercados nacionales y facilitan el acceso a ellos. Las coaliciones son la forma de competir hoy día en los sectores de alta tecnología, y la única manera de que los recién llegados, quienes parten con retraso, puedan entrar en ellos.

Un ejemplo paradigmático de coalición en Europa es Airbus In-

⁴ Sobre coaliciones entre empresas puede consultarse el libro dirigido por Porter (1986).

dustrie en el mercado de grandes aviones civiles de transporte⁵. Este mercado estaba dominado completamente hace quince años por las empresas americanas, principalmente Boeing y Mc Donnell Douglas; Airbus Industrie puede considerarse la respuesta europea a esta situación de dominio. Airbus Industrie tiene la forma jurídica de Grupo de Interés Económico con sede en Francia, integrado por las siguientes empresas y porcentajes: Aerospatiale (Francia), 39,86 por 100; Deutsche Airbus (RFA), 39,86 por 100; British Aerospace (UK), 20 por 100, y, CASA (España), 4,2 por 100. Hasta hace tres años las cuatro empresas eran públicas, British Aerospace fue reprivatizada. En 1987 Airbus Industrie ya captó el 28 por 100 del mercado mundial, mientras que sus dos grandes rivales Boeing y Mc Donnell Douglas consiguieron el 47 por 100 y el 20 por 100 respectivamente. Boeing sigue siendo la empresa dominante.

La competencia en el mercado y la necesidad de ahorrar recursos financieros para poder competir mejor ha conducido a su vez a negociaciones entre AI y MDD para formar una coalición frente a Boeing, compitiendo en segmentos de mercado en los que no están suficientemente presentes. AI y MDD tienen lagunas importantes en su gama de productos; el segmento del mercado de aviones entre 100-125 plazas para distancias cortas y medias, y el de gran capacidad de más de 350 plazas y distancias largas, no están bien cubiertos por ambas compañías en estos momentos en beneficio de los aviones de Boeing, B-737 y B-747 respectivamente. Hay, al menos en estos segmentos, una posibilidad de colaboración.

Un hecho destacable de las coaliciones en la industria es que el acuerdo entre empresas para colaborar en un programa determinado no excluye el que estas mismas empresas compitan en otros programas. AI y MDD, mientras han negociado continuaron compitiendo enconadamente en la gama de aviones de larga distancia y tamaño intermedio con sus modelos A-340 y MD-11, competencia que podría continuar en el caso de que la colaboración para el desarrollo de otros aviones fructificara.

Otros sectores de alta tecnología conocen también la práctica de la coalición en ellos⁶. En el mercado de motores de aviación, hay dos grandes coaliciones que lo dominan; la Franco-Americana integrada por Snecma y General Electric; y, la que dirigen Rolls-Royce del Reino Unido y Pratt Whitney de los EE.UU., integrada además

⁵ El artículo de M. Lagorce (1988), describe la historia y el presente de este programa.

⁶ Una visión de los procesos de fusiones y concentraciones en los sectores de alta tecnología en Europa puede encontrarse en el *Financial Times Survey* del 13 de abril de 1988 titulado «European High Technology».

por empresas de Alemania, Italia y el Japón. En el sector de las telecomunicaciones y la electrónica, Siemens (RFA), Bull (Francia), ICL (Reino Unido) han establecido un laboratorio conjunto de investigación en Munich. En la investigación de semiconductores, dos de los grandes productores de Europa, Siemens y Phillips, han colaborado en la investigación de nuevos chips de alta densidad; y, al parecer, piensan ampliar su proyecto incorporando nuevas empresas. En el sector de la defensa, empresas europeas desarrollan conjuntamente el Avión Europeo de Combate; y, hay otros consorcios previstos para el desarrollo de helicópteros, misiles antitanque, fragatas, etc.

Hasta aquí los rasgos y las tendencias que dominan en la industria mundial en la actualidad. ¿Cómo se encuentra España frente a ellas? ¿Qué puede hacer la empresa pública para mejorar la competitividad de la economía española?

3. El papel de la empresa pública industrial

La primera tarea podría ser la de contribuir a acelerar la reasignación de recursos en España en favor de los sectores de demanda fuerte. La evidencia empírica muestra que en la producción industrial española tienen todavía un peso relativamente bajo los sectores de demanda fuerte, y un peso comparativamente alto los de demanda media. Los sectores de demanda fuerte representan el 15,9 por 100 de la producción industrial española y los sectores de demanda media el 51,8 por 100; en la CEE-10 los sectores de demanda fuerte representan aproximadamente la cuarta parte de la oferta industrial y los de demanda media el 45 por 100. Los sectores aparentemente más regresivos, los calificados de demanda débil, tienen aproximadamente el mismo peso en la oferta industrial que en los países de la CEE (cuadro 2).

En los últimos años, desde 1980 por ejemplo, en la industria española la reasignación de recursos se ha realizado en la dirección de la demanda fuerte, pero con insuficiente intensidad. Los sectores de demanda fuerte han aumentado su peso en la estructura industrial en 3,1 puntos porcentuales, y los sectores de demanda media la han aumentado en 1,4 puntos. Los sectores de demanda débil han disminuido su participación del 36,8 por 100 al 32,3 por 100. Los desajustes entre la evolución de la demanda y la de la oferta se están manifestando en déficit crecientes en la balanza comercial de productos industriales de alta tecnología; mientras que, por el contrario, España ha pasado a ser un exportador neto en otros tipos de productos (cuadro 3). En resumen, y como se señala en un estudio de P. L'Hottellerie y J. Viñals «la estructura de especialización de las exportaciones

CUADRO 2

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL EN ESPAÑA
(Porcentaje sobre el total - precios de 1980)

	1970	1975	1980	1985	1987
Sectores de demanda fuerte.....	11,2	13,7	12,8	13,9	15,9
Sectores de demanda media	49,0	46,1	50,4	53,2	51,8
Sectores de demanda débil.....	39,8	40,2	36,8	32,9	32,3
Total industria	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

españolas de manufacturas muestra paralelamente con los índices de ventaja comparativa revelada, un peso bastante superior en nuestras ventas al exterior de los productos más tradicionales, caracterizados por un escaso avance tecnológico y una demanda relativamente estancada, en comparación con la OCDE... en las importaciones... los rasgos principales de su estructura muestran una dependencia continuada en los sectores de demanda fuerte y una escasa penetración, en relación al conjunto de los países industriales, en los sectores de demanda débil»⁷.

La segunda tarea, es realizar lo anterior internacionalizando la economía española, no pretendiendo una sustitución de importaciones

CUADRO 3

SALDO COMERCIAL CON EL EXTERIOR DE PRODUCTOS INDUSTRIALES
(Miles de millones de ptas. corrientes)

	1970	1975	1980	1985	1987
Sectores de demanda fuerte.....	-54,5	-132,6	-250,4	-423,9	-909,6
Sectores de demanda media	-22,4	-67,9	168,9	513,1	-245,7
Sectores de demanda débil.....	-13,1	28,9	185,6	847,6	308,3
Total industria	-90,0	-171,6	104,1	936,8	-847,0

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

⁷ P. L'Hotellerie y J. Viñals (1987).

sino el aumento de las exportaciones y la presencia de las empresas en las coaliciones y acuerdos internacionales. Esto requiere el que el capital público contribuya al desarrollo de unidades productivas con un tamaño suficiente para que puedan realizar eficazmente actividades de investigación y desarrollo. Es cierto que la creación de unidades productivas grandes no es una condición suficiente para la bondad de su gestión, pero sí es necesaria para que puedan llevar a cabo competitivamente trabajos de Investigación y Desarrollo. En estas actividades hay una dimensión mínima eficiente; y, si las empresas no generan un volumen de recursos suficiente, no podrán alcanzar la dimensión mínima.

Una ventaja adicional del mayor tamaño es la posibilidad de diversificar riesgos acometiendo simultáneamente diferentes líneas de investigación o varios programas de desarrollo, de tal forma que el éxito de alguno o algunos de ellos compense el fracaso de otros. El tamaño suficiente es también necesario para que puedan participar en las coaliciones internacionales con porcentajes que les permitan tener influencia en su funcionamiento, lo que es importante para conseguir un reparto de trabajo favorable; esto es, obtener componentes para fabricar que tengan un contenido tecnológico apreciable y que respondan a los propósitos estratégicos de la empresa participante en la coalición.

4. La situación de la empresa pública española

De los grupos empresariales públicos existentes en España (Dirección General del Patrimonio, Instituto Nacional de Industria e Instituto Nacional de Hidrocarburos), el INI es el más indicado para realizar las funciones señaladas.

La literatura sobre la empresa pública industrial española ha descrito las funciones que tras el final de la Guerra Civil ha cumplido el Instituto y que han sido⁸:

- Sustitución de importaciones, desarrollando su actuación principalmente en aquéllas actividades ~~desechadas por la iniciativa privada por sus altos costes o baja rentabilidad.~~
- Salvación de empresas en crisis, rasgo éste que se acentuó en los años posteriores a la crisis económica de 1973.

⁸ Por ejemplo: el libro de P. Schwartz y J. González (1977). También los artículos de R. Myro (1981 y 1983). La socialización de pérdidas de los años de la crisis y la política de ajuste del INI está recogida en L. C. Croissier (1985).

Las funciones que una empresa pública cumplió en el pasado no tienen por qué coincidir con las del presente. Una empresa que pudo en su tiempo potenciar el entramado industrial español sustituyendo importaciones, puede ser hoy una empresa en crisis, sin viabilidad, fabricando un producto excedentario en el mundo y fácilmente producible por cualquier empresa privada en España. Un servicio público que en sus orígenes pudo considerarse de interés militar, como es el transporte aéreo, hoy no solamente nadie cuestiona su carácter civil, sino que ha perdido el halo de actividad extraordinaria que le rodeaba.

A modo de ilustración de las funciones que en realidad están desempeñando las empresas del INI se han clasificado algunos indicadores de su actividad por funciones (cuadros 4 a 7). Los indicadores seleccionados han sido: el inmovilizado, el empleo, las ventas, y los resultados antes de impuestos. Las funciones seleccionadas han sido: Servicio Público, Defensa, Tecnología, Empleo y Promoción Regional, Promoción Industrial, y Servicios de Apoyo a la Industria.

La función de Servicio Público engloba principalmente las actividades de producción de energía eléctrica y transporte aéreo. La función de Empleo y Promoción Regional incluye las empresas que están en funcionamiento principalmente para salvaguardar el empleo, en muchos casos porque están vinculadas a un área geográfica en la que estas empresas son importantes como creadoras de empleo y no hay alternativas; las empresas aquí incluidas tienen también cuantiosas pérdidas. La función de Tecnología engloba las que se encuentran situadas en sectores de demanda fuerte como la aeronáutica y el espacio, y la electrónica. La de Promoción Industrial incluye las intervenciones del INI que puede considerarse que aseguran sin demasiado coste o con beneficios el abastecimiento de algún producto, sustituyen importaciones, fortalecen algún sector industrial o, en algún caso, crean enclaves de capital español en un sector dominado por el capital extranjero. La función de Servicios de Apoyo a la Industria y otras Actividades incluye principalmente el conjunto de empresas de servicio englobadas en el INI, tales como INFOLEASING o INIEXPORT.

Son destacables cuatro aspectos en relación con la clasificación funcional establecida:

- a) La importancia que las actividades de servicio público tienen en el Grupo industrial, importancia que aumenta en los últimos años. Los Servicios Públicos han aumentado su participación en el Inmovilizado pasando de 49,7 por 100 en 1982, al 66,5 por 100; también en el Empleo, que representó el 35,9 por 100 en 1982 frente al 27,7 por 100 en 1986; y, asimismo, en las ventas desde el 33 por 100 al 47,4 por 100. Estos servicios son importantes en el entramado industrial de España

CUADRO 4

DISTRIBUCION PORCENTUAL POR FUNCIONES DE LAS MAGNITUDES DEL GRUPO INI EN 1982 Y EN 1987

	1982			1987		
	Inmovilizado	Empleo	Ventas	Inmovilizado	Empleo	Ventas
1. Servicio público	49,7	18,4	33,0	66,5	27,7	47,4
2. Defensa	2,3	8,7	5,1	1,1	9,8	4,4
3. Tecnología	1,2	5,6	3,7	1,5	6,7	4,4
4. Empleo y promoción regional	35,9	55,8	40,5	18,1	38,5	17,0
5. Promoción industrial	7,3	10,5	13,7	9,1	12,9	19,6
6. Servicios de apoyo a la industria y otras actividades	3,6	1,0	4,0	3,7	4,4	7,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con las cifras recogidas en *El Grupo INI en 1982 y El Grupo INI en 1987*.

y, lógicamente, en el del INI. En el caso de ENDESA, por su posición estratégica en el sistema eléctrico. En el de IBERIA por la influencia que otorga su capacidad de demanda en el mercado mundial aeronáutico; el tamaño de IBERIA la sitúa entre las principales compañías de Europa y su capacidad

CUADRO 5

RESULTADOS DEL GRUPO INI EN 1982 Y 1987 (1)
(en miles de millones)

	1982	1987
1. Servicio público	3,6	87,5
2. Defensa	(3,4)	(13,7)
3. Tecnología	(1,1)	(13,4)
4. Empleo y promoción regional	(109,7)	(92,6)
5. Promoción industrial	(23,6)	(9,5)
6. Servicios de apoyo a la industria y otras actividades	(2,8)	(0,9)
TOTAL	(137,0)	(42,6)

(1) Resultados netos antes de impuestos. Los paréntesis indican pérdidas.
Fuente: Elaboración propia con las cifras recogidas en *El Grupo INI en 1982 y El Grupo INI en 1987*.

de demanda otorga una apreciable capacidad negociadora al INI en el sector de grandes aeronaves civiles.

- b) La importancia decreciente, aunque todavía significativa, de la Función de Empleo y Promoción Regional. Esta función es mucho más importante que la de Servicio Público atendiendo al número de trabajadores ocupados, 38,5 por 100 frente a 27,7 por 100; aunque es menos importante desde el punto de vista del inmovilizado y las ventas. En relación con las cifras de 1982 su participación en el Inmovilizado disminuye desde el 35,9 por 100 del total del Grupo al 18,1 por 100; en el Empleo pasó del 55,8 por 100 al 38,5 por 100; y en las ventas desde el 40,5 por 100 al 17 por 100 de las ventas totales del Grupo. La pérdida de participación es consecuencia de la política de ajuste llevada a cabo en el grupo industrial en los últimos cuatro años.
- c) La todavía pequeña importancia de funciones con futuro desde el punto de vista tecnológico, como son las de Tecnología y Defensa. Estas funciones no aumentan su importancia en los últimos años, siendo deseable y previsible que la de Tecnología aumente en el futuro.
- d) Considerando la contribución de las funciones al resultado total del grupo: la función de Empleo y Promoción Regional es la principal responsable de sus pérdidas; sin ella, el Grupo arrojaría beneficios. La función de Servicio Público es el centro de beneficios del Grupo.

Es intranquilizador el empeoramiento de los resultados de la función Tecnológica porque siendo la que debería potenciarse, es inadecuado y difícil hacerlo si su nivel de competitividad y su capacidad de generación de recursos no lo justifican.

Es útil plantearse si el tamaño de las empresas situadas en la función tecnológica es equiparable al de las que cubren el mismo campo de actividad en el mundo. Nuevamente aquí hay que decir que es inferior. Construcciones Aeronáuticas, tiene 10.000 trabajadores; a modo de ejemplo, British Aerospace da empleo a cerca de 80.000 personas, Boeing y Mc Donnell Douglas ocupan a casi 100.000 y 75.000 personas respectivamente.

En lo que se refiere a la capacidad para entrar en coaliciones en programas de sectores de alta tecnología, las empresas del INI ya han iniciado este camino hace años. Quiero destacar, por ejemplo, la ya señalada participación de CASA en el programa Airbus y en el Avión Europeo de Combate; y, la de INISEL en los consorcios que compiten para el desarrollo y la fabricación del radar del avión europeo de combate. Iberia, por su tamaño, ha sido la empresa del INI que ha

tenido una mayor capacidad de liderazgo en las coaliciones en las que participa: el sistema Amadeus, sistema informático de reservas de billetes de avión, hoteles y otros servicios, implantado por varias compañías europeas de transporte aéreo, y cuya sede social está en Madrid; y la constitución de una compañía altamente competitiva para el mercado del charter conjuntamente con Lufthansa: Viva. Iberia está bien situada para las previsibles coaliciones o fusiones que se producirán a medida que el espacio aéreo europeo y mundial se vaya liberalizando.

Es importante que las empresas del INI se vayan fortaleciendo y adquieran tamaño y capacidad de diseño y fabricación para seguir participando en las coaliciones que se crearán en el futuro, pero aumentando progresivamente su capacidad de influencia en ellas.

5. Resumen y conclusiones

En la actualidad la existencia misma del sector público empresarial está siendo cuestionada por ideologías políticas y económicas. Las posiciones defensoras de un papel activo del sector público en la economía están perdiendo influencia, más en el ámbito de las ideas que, hasta ahora, en la práctica concreta de la política económica.

La empresa pública en un país como España puede jugar una función importante contribuyendo a crear unidades empresariales fuertes y con el tamaño suficiente para conseguir ser competitivas en los mercados industriales en los sectores de alta tecnología; especialmente, para que haya empresas españolas participando activamente y con influencia en las coaliciones que se están formando en ellas. Esta tarea para la empresa pública se justifica por la insuficiente presencia de unidades productivas españolas en estos sectores, y la necesidad de estar presente en ellos si se desea una base industrial fuerte en el futuro.

De los grupos empresariales públicos, el INI es el más adecuado para realizar la tarea que se propone. En la actualidad, la presencia del grupo industrial en las actividades de promoción tecnológica es insuficiente; el INI está abandonando su pasado. Sin embargo, el Instituto ya ha empezado a participar activamente en las coaliciones que se forman en los sectores de alta tecnología; no obstante, el tamaño y la capacidad financiera de sus empresas no han posibilitado el que su participación en las coaliciones se realice en forma influyente. Tener influencia en las coaliciones es importante porque te permite acceder al diseño y fabricación de partes con suficiente contenido tecnológico, y ajustadas a la propia estrategia empresarial.

BIBLIOGRAFIA

- AHARONI, Y. (1986), *The evolution and management of State-owned enterprises*. Ballinger Publishing Co.
- BALDWIN, R. E. (1987), «The new protectionism: a response to shifts in national economic power», Working Paper, n.º 1823, National Bureau of Economic Research.
- CROISSIER, L. C. (1985), «INI. Estrategia para recuperar la rentabilidad», *Economía Industrial*, n.º 241.
- LAGORCE, M. (1988), «Airbus Industrie. El éxito de la construcción aeronáutica europea». *Economía Industrial*, n.º 258.
- L'HOTELLERIE, P. y VIÑALS, J. (1987), «La estructura del comercio exterior español», *Boletín Económico del Banco de España*, octubre.
- MYRO, R. (1981), «La estrategia de la empresa pública concurrential en España: un análisis de la actuación del Instituto Nacional de Industria». *Investigaciones Económicas*, n.º 15, mayo-agosto.
- (1983), «La especialización productiva de la empresa pública industrial en España». *Cuadernos Económicos del ICE*, n.º 22-23.
- PARIS, H. (1987), *Public enterprise in Western Europe*. Croom Helm.
- PORTER, M. E. (1986), *Competition in Global Industries*. Harvard Business School Press.
- SCHWARTZ, P. y GONZÁLEZ, M. J. (1977), *Una historia del Instituto Nacional de Industria*. Editorial Tecnos.
- TODD, D. y SIMPSON, J. (1986), *The World Aircraft Industry*. Croom Helm.
- WALDMAN, H. (1986), *Managed Trade*. Ballinger Publishing Co.

Capítulo 11 REFLEXIONES SOBRE LA EMPRESA PÚBLICA ENTRE LA CRISIS Y EL MERCADO INTERIOR EUROPEO (*)

JULIO SEGURA **

1. Introducción

La crisis económica ha forzado a políticos y economistas a recapacitar, entre otras cosas, sobre las funciones del sector público en una economía mixta. Esta reflexión ha afectado tanto a los aspectos tributarios como a los objetivos redistributivos, asistenciales, regulatorios y productivos de la actividad económica del Estado. En todos ellos se han producido modificaciones de cierta entidad, pero es fácil constatar que en la práctica los cambios más sustanciales han tenido lugar en el ámbito de la empresa pública.

Como es natural, una parte importante de esta reflexión, y de la consiguiente práctica política, ha discurrido por derroteros ideológicos más o menos explícitos, siendo quizá el caso más significativo el del debate sobre la privatización. Aunque mis comentarios tratarán de situarse en el campo positivo, esto resulta difícil en un tema que afecta a distintos planos de la intervención del sector público en la economía. Por ello dedicaré unas líneas a sintetizar cual es mi posición de partida en dos puntos.

En primer lugar, creo que la intervención pública por medio de la creación o gestión de unidades productivas solo puede justificarse

* Este texto parte del análisis realizado por el autor en «La empresa pública: teoría y realidad», *Papeles de Economía Española*, n.º 38, 1989, pp. 2-17, donde se encuentran desarrollados los aspectos teóricos del tema; además incorpora en parte argumentos contenidos en «Public European Firms in 90's: Policies and Instruments», Invited Lecture del XI International Meeting of the European Centre for Public Enterprise, Viena, mayo 1987.

** Fundación Empresa Pública. Universidad Complutense de Madrid.

desde dos perspectivas. Una de ellas se basa en la existencia de fallos de mercado¹ y es de carácter positivo, es decir, debatible en términos del estricto análisis económico de eficiencia. La segunda se apoya en argumentos redistributivos y es de carácter más ideológico ya que depende crucialmente de lo que cada uno opine sobre el grado de equidad de la distribución de la renta y riqueza². Pese a que no voy a discutir el papel de la empresa pública como instrumento redistribuidor, señalaré cual es mi posición sobre el tema.

Pienso que la actividad empresarial pública es un instrumento redistributivo inadecuado si requiere prácticas productivas ineficientes. Si no es así, la titularidad pública o privada de la empresa se convierte en un tema de pura preferencia personal y ambas posiciones pueden defenderse³.

En segundo lugar, creo que resulta imposible sostener posiciones apriorísticas sobre la mayor o menor eficiencia de la empresa pública respecto a la privada. Por tanto, si la existencia de una determinada empresa pública se encuentra justificada en los términos que acabo de señalar y presenta ineficiencias relativas, habrá que identificar los factores causantes de las mismas para eliminarlos, pero su privatización no será *per se* una solución de validez universal.

Partiendo de estas bases, trataré de discutir algunos temas que me parecen relevantes sobre la empresa pública, considerando como tal solo la parte de la misma que se encuentra justificada bien por la corrección de fallos de mercado, bien por perseguir finalidades redistributivas cuando no se incurra en ineficiencias técnicas o de gestión. El segundo epígrafe trata, de forma muy resumida, las conclusiones del inútil debate sobre la eficiencia de la empresa pública en relación con la privada; en el tercero se discute el tema de los objetivos de la empresa pública —un nuevo pseudoproblema en mi opinión—; el cuarto se ocupa de algunos problemas de gestión de la empresa pública, para terminar con un epígrafe dedicado a apuntar ciertos temas relacionados con los cambios previsibles en la empresa pública derivados de la creación del mercado único comunitario.

¹ Entran en esta categoría la existencia de bienes públicos, efectos externos, rendimientos crecientes e indivisibilidades y también la existencia de información y/o previsión imperfectas.

² Incluyo dentro de la actividad redistributiva los aspectos tradicionales de fijación de precios de servicios de consumo generalizado (las *public utilities* anglosajonas) y también aspectos relativos a la creación o mantenimiento de empleo en regiones o sectores concretos.

³ Dos ejemplos españoles: HUNOSA es un mecanismo inadecuado de mantenimiento del empleo; ENDESA es un instrumento defendible de obtención saneada de ingresos públicos.

2. La ineficiencia relativa de la empresa pública

Ha sido durante mucho tiempo una moda sostener que la iniciativa pública es, *por su propia naturaleza*, menos eficiente que la privada. Tanto los desarrollos teóricos de los últimos años como los análisis empíricos han permitido demostrar que dicha afirmación es falsa, y han ayudado a detectar algunas de las fuentes de comportamientos ineficientes de las empresas.

Una primera línea de defensa de dicha postura se basa en el hecho de que los objetivos de la empresa pública no coinciden con los de la privada. Además de tener escasa relación con la existencia o no de prácticas ineficientes, se analiza con cierto detalle en el próximo epígrafe, por lo que puede omitirse aquí.

La segunda andanada argumenta que las rigideces de la gestión pública y la dependencia de las empresas públicas respecto a la Administración, impiden una gestión eficaz. Estos problemas, curiosamente, no fueron descubiertos en el contexto del análisis de las empresas públicas, sino en el de las grandes corporaciones privadas. La economía de la empresa señaló hace ya muchos años las *deseconomías* internas que se generaban en las grandes unidades productivas por la dificultad de coordinación interdepartamental, y la facilidad de que en empresas de fuerte dimensión con posiciones de dominio en el mercado se generasen incentivos en favor de prácticas no minimizadoras de costes. Algo que afecta a las empresas por su tamaño y organización interna, no por su titularidad pública o privada. Más recientemente, el análisis de las relaciones entre principal (quien fija objetivos y controla resultados) y agente (quien gestiona según los objetivos fijados por el principal) ha señalado el origen de ciertas prácticas ineficientes. Pero relaciones agente-principal se dan siempre que la propiedad y el control de la empresa se encuentran separados, una característica de las modernas corporaciones tanto públicas como privadas.

La tercera línea teórica de ataque a la eficiencia de la empresa pública se apoya en el hecho de que ésta actúa normalmente en contextos mono u oligopolísticos, y es sabido que la asignación de este tipo de empresas no es eficiente. Pero tampoco lo será la de empresas privadas que actúen en dichos contextos.

La cuarta crítica se refiere a que la empresa pública tiene un propietario, el Estado, poco sensible a la rentabilidad del capital invertido y que, por tanto, puede con facilidad zafarse de la presión competitiva a que se encuentran sometidas las empresas privadas al no tener riesgo de quiebra. Esto diferenciaría a las empresas públicas de las privadas si, y sólo si, las últimas sufrieran los embates de la competencia. Tanto el funcionamiento de los mercados de capitales y fi-

nancieros como la evidencia de los años de crisis demuestran, en todo el mundo, que las grandes empresas están solo moderadamente sometidas a la competencia (Chrysler, 3M, Renault). De nuevo algo que no diferencia entre empresas por su titularidad.

La última crítica es de carácter empírico: las empresas públicas suelen ser deficitarias, por lo que han de ser ineficientes. Para poder afirmar esto, habría que referirse sólo al subconjunto de empresas públicas en pérdidas y luego analizar el porqué de su situación. Por ejemplo, en el caso español, el 70 por 100 de las pérdidas del Grupo INI en 1983 eran debidas a empresas privadas «socializadas» en los siete años anteriores. Por ejemplo, las empresas públicas que tienen obligación de ofrecer productos no rentables bien por su demanda (v.gr.: líneas de transporte de baja densidad), bien por el precio fijado (v.gr.: tarifas públicas), bien por ofrecer infraestructura considerada bien público (v.gr.: autopistas) no arrojan pérdidas por ser públicas. Los últimos estudios sobre la empresa pública en la CEE demuestran que el elemento crucial del comportamiento ineficiente de las empresas públicas, cuando tiene lugar, es la actuación en condiciones alejadas de la competencia; y en ese caso arrojan comportamientos semejantes a los del sector privado.

En resumen, las prácticas ineficientes de las empresas se derivan de elementos tales como el tamaño y la organización interna, la separación entre propiedad y gestión, los incentivos adversos que se generan en las relaciones entre principal y agente, o la actuación en contextos impermeables a la competencia, pero no de su titularidad. Así el debate sobre la empresa pública vuelve a su terreno original: analizarla en términos de uno de los posibles instrumentos públicos de corrección de fallos de mercado.

Si esto es así, plantear el debate en términos de una antinomia privado-público carece de sentido, porque los fallos de mercado son situaciones en las que éste no es capaz de asignar en forma eficiente, por lo que las empresas privadas siempre incurrirán en el fallo. Es claro que cualquier intervención pública no garantiza *per se* la eliminación de dicho fallo, pero sólo la intervención pública podrá corregirlo. El que ésta deba tomar la forma de una norma reguladora, de una creación de incentivos o de la constitución de una empresa pública, habrá que estudiarlo en cada caso, pero si se quiere corregir la ineficiencia no cabe más vía que la intervención.

3. El pseudoproblema de la definición de objetivos

Un primer aspecto que creo útil discutir es el de los problemas relacionados con la fijación de los objetivos de las empresas públicas, que

aparece con frecuencia en el debate sobre el sector empresarial público.

A) *La identificación de los objetivos de la empresa pública con los de la privada*

La necesidad de limitar los déficit públicos en el contexto de la crisis económica condujo a la mayoría de los gobiernos europeos a fijar como objetivo prioritario la mejora de la estructura financiera de las empresas públicas y la reducción de sus pérdidas cuando existían. En estas circunstancias, las autoridades económicas nacionales transmitieron a los gestores de las empresas públicas el mensaje de que el objetivo era obtener beneficios o, cuando menos, reducir las pérdidas.

Esta situación de facto, unida al hecho de que es tradicional señalar que uno de los problemas de las empresas públicas reside en que sus objetivos son diversos y cambian con frecuencia, dieron pie a sostener que los objetivos de la empresa pública no son distintos que los de la privada añadiendo que, en consecuencia, aquella debe buscar la maximización del beneficio que es el criterio de eficiencia en la asignación.

Aparece aquí, de forma soterrada, una posición ideológica que se trata de justificar con criterios aparentemente analíticos. En efecto, si fuera cierto que los objetivos de las empresas públicas y privadas debieran ser los mismos, no existiría más justificación para las primeras que su papel redistributivo, en cuyo caso la propia existencia de un sector empresarial público sería una decisión estrictamente ideológica. El siguiente paso argumental es inmediato: si las empresas públicas presentan con frecuencia pérdidas, será porque no son eficientes, ya que la eficiencia se identifica con la maximización del beneficio. En consecuencia, ni siquiera están justificadas desde la óptica redistributiva.

Sin poner en duda la conveniencia de mejorar la estructura financiera de los sectores empresariales públicos, y la importancia de no incurrir en pérdidas derivadas de una inadecuada gestión, sostener que el objetivo de la empresa pública debe ser el de la privada y que la maximización del beneficio es condición de eficiencia, constituyen gruesos errores, por dos razones distintas.

En primer lugar, si la empresa pública tiene su razón de ser en la corrección de ciertas clases de fallos de mercado, constituye un sentido sostener que sus objetivos deben ser los mismos que los perseguidos por la iniciativa privada, porque un fallo de mercado se caracteriza por el hecho de que la asignación de recursos a que da lugar la empresa privada es ineficiente. Puesto que la empresa pública trata

de corregir dicho fallo, ¿qué sentido tiene exigir que persiga los objetivos que precisamente provocan la situación que se desea corregir?. En segundo lugar, identificar maximización de beneficio y asignación eficiente solo es correcto en contextos perfectamente competitivos⁴, y la empresa pública se caracteriza por actuar en sectores fuertemente oligopolísticos.

b) *Pluralidad e inconsistencia de los objetivos*

El que los objetivos de la empresa pública no sean los mismos que los de la privada no contesta al problema, tantas veces señalado en nuestro país, de que dichos objetivos son plurales y cambian con frecuencia. Creo, sin embargo, que enfocar el problema de fijación de objetivos en términos de su heterogeneidad y modificación en el tiempo es apuntar a una diana equivocada.

La heterogeneidad de objetivos es fácilmente defendible sobre la base de la propia heterogeneidad del sector público empresarial. En la medida que existen empresas públicas industriales en sectores concurrentiales, otras en sectores oligopolísticos en declive, otras de carácter transnacional, empresas de servicios públicos, monopolios naturales, etc. es razonable que persigan objetivos distintos. La modificación de objetivos no es tampoco, por sí misma, perjudicial si estos se alteran porque cambian las estrategias.

El núcleo del problema radica en que, con frecuencia, los objetivos pueden estar definidos de forma ambigua por su pluralidad e, incluso, ser incompatibles entre sí. Un repaso de los fines perseguidos por las empresas públicas tal y como aparecen con frecuencia expresados por los agentes sociales y Gobiernos conduce a la conclusión de que aquellas deben velar simultáneamente por el empleo, la solidaridad social, la lucha contra las desigualdades territoriales, el fomento de las exportaciones, la oferta de servicios públicos a precios bajos, el beneficio, la eficiencia y un largo etcétera.

Una lista de este tipo presenta los dos tipos de problemas señalados. Por una parte, al formularse objetivos muy distintos, varios de los cuales son de difícil cuantificación, pueden valorarse a posteriori cualesquiera resultados como buenos o malos según cual sea la importancia relativa que se asigne a cada objetivo parcial. Por ejemplo, una empresa que no cubra costes variables puede justificarse por la ayuda que presta al mantenimiento del empleo regional, e incluso

⁴ Este es un tema de texto de nivel intermedio de economía. Quien quiera verlo desarrollado en forma literaria más extensamente puede consultar Segura J. (1989), pp. 6-7.

permite sostener, en aras de la lucha contra la desigualdad, que debe pagar salarios que no guarden relación alguna con la situación empresarial ni con la productividad del trabajo; pero también puede criticarse por conseguir estos objetivos a un coste social muy elevado al no ser un instrumento idóneo de defensa del empleo.

Por otra parte, la lista combina objetivos que son incompatibles entre sí. En general la eficiencia requiere prácticas competitivas minimizadoras de costes, mientras que los objetivos ambiguamente calificados como sociales implican sustanciales aumentos de los costes de producción.

c) *Una delimitación operativa de objetivos*

Aunque, como ya se ha comentado, no es posible determinar un objetivo único y común para todas las empresas públicas, sí lo es excluir algunos elementos de la lista de potenciales objetivos.

En la medida que se tenga el convencimiento de que la actividad productiva de titularidad pública no es un instrumento apto para perseguir fines redistributivos, la lista de objetivos se reduce de forma sensible. Por ejemplo, la solidaridad social —que se traduce en la práctica por salarios no relacionados con productividad y niveles de empleo no vinculados a la demanda— que obliga a prácticas ineficientes y fomenta el corporativismo. Por ejemplo, la lucha contra el desempleo, cuando se traduce en la práctica por la socialización de empresas privadas en pérdidas y su posterior privatización tras el saneamiento con cargo a fondos públicos.

En general, puesto que las empresas públicas cumplen funciones distintas, la delimitación de éstas permite identificar objetivos de diferente carácter:

- i) Cuando las empresas públicas actúan en actividades concurrentiales su objetivo no debe diferir del de las unidades productivas privadas.
- ii) Cuando las empresas públicas constituyen monopolios naturales —v. gr.: distribución de gas, ferrocarriles—, están reguladas de una u otra forma⁵. Parte de su actividad está orientada hacia el mercado, pero la regulación impide la maximización del beneficio. En este caso el objetivo exigible es cum-

⁵ El tema de la regulación no es privativo de las empresas públicas, y plantea un tipo de problemas, relacionado con el propio concepto de monopolio natural, su sostenibilidad y la clase de intervención necesaria para su adecuado funcionamiento, que se sale del objetivo de este trabajo.

plir las normas reguladoras y minimizar costes de producción y distribución.

- iii) Cuando las empresas públicas, sean o no monopolios naturales, ofrecen servicios que generan efectos externos beneficiosos socialmente —v.gr.: transportes— tiene sentido que realicen actividades no rentables (v.gr.: líneas deficitarias), en cuyo caso el objetivo exigible es maximizar el beneficio de las actividades orientadas por el mercado y ofrecer al mínimo coste las que generan efectos externos en las cuantías determinadas por las autoridades.

En suma, el criterio fundamental consiste en *diferenciar inequívocamente las actividades orientadas hacia el mercado de las que persiguen objetivos no guiados por el mismo*. En las primeras, el objetivo final no debería ser otro que el perseguido por todas las unidades productivas que compiten entre sí. En las segundas, el criterio de valoración debe ser el cumplimiento de los objetivos fijados por la autoridad (cantidad, calidad, precio), minimizando costes de producción.

Lo anterior implica *determinar con precisión la parte de los costes en que incurre cada empresa pública derivada del cumplimiento de objetivos políticos, que son los que han de ser soportados como costes sociales por el conjunto de los contribuyentes*⁶. Esto es imprescindible por tres motivos. El primero de carácter presupuestario: sólo las pérdidas de explotación derivadas del cumplimiento de objetivos no orientados por el mercado deben cubrirse con cargo al Presupuesto⁷. El segundo de racionalidad en la gestión: los gestores de empresas públicas deben conocer con exactitud cuales son los objetivos que persiguen y, por tanto, los criterios con arreglo a los cuales se valorará su actividad. El tercero de carácter político: los ciudadanos deben conocer con precisión y de forma desagregada el coste que soportan por el logro de determinados objetivos públicos⁸.

⁶ Esta exigencia plantea, en algunos casos, problemas técnicos de imputación de costes conjuntos a actividades-programas específicos en los que no es lugar de entrar.

⁷ Esto implica, por supuesto, que deberían correr a cargo del Presupuesto no sólo las pérdidas derivadas de dichos objetivos de no-mercado, sino también la minoración de beneficios, de forma que habría empresas públicas que, obteniendo globalmente beneficios, recibirían transferencias presupuestarias.

⁸ Esta última razón es igualmente aplicable a las subvenciones y beneficios fiscales que recibe el sector privado. Sin embargo, mientras que el coste de las empresas públicas es discernible en el Presupuesto (aunque de forma global, no desagregada), la estimación del de las privadas requiere investigaciones precisas y una información que no suelen facilitar los gobiernos.

4. Problemas de gestión

Una parte importante de quienes sostienen que los objetivos de las empresas públicas deben coincidir con los de las privadas, lo que realmente sostienen, dados los argumentos utilizados, es que la forma de gestionar ambos tipos de unidades productivas debe ser la misma. Y esto, siendo poco discutible, presenta dificultades por diversos motivos entre los que comentaré tres, que considero tienen gran importancia en la práctica.

a) *Las diferencias entre el marco de gestión de las empresas públicas y privadas*

Un punto crucial es la existencia de asimetrías significativas en las reglas seguidas por las empresas públicas y privadas desde el punto de vista tanto legal como real. Si esto es cierto, un requisito básico para definir una política de empresa pública en un marco más competitivo debe ser *la igualación real de las reglas de juego para las empresas públicas y privadas*, lo que exige hacer frente, en primer lugar, a los problemas derivados de la existencia de restricciones institucionales y legales que reducen la eficiencia en la gestión de la empresa pública.

El problema principal radica en el hecho de que las empresas públicas suelen sufrir la superposición de dos conjuntos de restricciones legales: la ley privada y las reglas administrativas y políticas de control. Prácticas tales como la necesidad de autorización administrativa previa, control político de los empresarios públicos en el propio proceso de toma de decisiones, interferencias financieras del Tesoro, etc. pertenecen a esta categoría. Un aspecto notable de estas dobles reglas es que suelen ser utilizadas con frecuencia como demostrativas de la existencia de un trato de favor a las empresas públicas por parte del poder político. El comentario de un ejemplo español puede ser significativo.

La Banca Pública ha tenido durante décadas recursos provenientes del Tesoro que no tenía que retribuir. Como contrapartida de este coste nulo contable se le negó la posibilidad de que compitiera con el resto del sector financiero en la captación de ahorro privado creando una red de sucursales. Esto implicó que, a partir de esta situación inicial y durante largo tiempo, mientras que los bancos y cajas de ahorro privadas obtenían pasivos a un coste muy bajo dado que los tipos eran ínfimos, la Banca Pública tenía que lograrlos mediante la emisión de títulos a largo plazo —Bonos ICO— retribuidos a tipos de mercado. Al mismo tiempo, sus operaciones se restringían legal-

mente a segmentos de mercado con alto riesgo (v.gr: reconversión industrial) o escasa rentabilidad de mercado (v.gr: créditos a Ayuntamientos). A partir de aquí el ataque a la Banca Pública en términos de la eficiencia y el mercado resulta fácil de instrumentar en términos de resultados, pero poca duda cabe de que las supuestas ventajas de disponer inicialmente de dotaciones del Tesoro no era más que una forma de defender al sector financiero privado de la competencia de una red bancaria pública. Parece pues claro que la Banca Pública habría sido tan eficiente como la privada si no se hubiera beneficiado de un trato de favor tan peculiar.

Las autoridades deberían aceptar que las leyes ordinarias proporcionan suficientes garantías para la adecuada regulación de la actividad empresarial, y si esto no es así, tendría que cambiarse el marco legal general. Los controles políticos específicos sobre las empresas públicas deben existir sólo en dos etapas: la definición de objetivos a medio plazo, y la valoración *ex post* de los resultados y de su grado de adecuación a los objetivos previstos.

Sin entrar en la forma más adecuada de lograr estos objetivos —práctica política, Estatuto especial, flexibilización de las formas organizativas, etc.—, parece clara la conveniencia de cumplir tres tipos de reglas en las relaciones entre las autoridades políticas y los empresarios públicos:

- 1) Las destinadas a asegurar la independencia de los gestores públicos respecto a cambios políticos derivados de procesos electorales (v.gr: contratos renovables de cinco o seis años),
- 2) Las que asignen responsabilidades a quienes toman las decisiones: al gobierno por la fijación de objetivos ajenos al mercado, y a los gestores por el grado de cumplimiento de los objetivos,
- 3) Las destinadas a asegurar la autonomía en el proceso de gestión de los empresarios públicos, que debe ser regulado sólo por la ley privada.

Estas reglas se encuentran muy alejadas del deseo, manifestado a veces por algunos empresarios públicos, de constituirse en un poder autónomo independiente del gobierno. Los gestores públicos deben perseguir los objetivos fijados por aquel, y responsabilizarse de su cumplimiento, pero han de tener una total autonomía de gestión.

b) Problemas de regulación e incentivos

El segundo tipo de problemas de gestión que quiero comentar se refiere a las dificultades derivadas no de la titularidad pública de las empresas, sino del hecho de que exista una marcada separación entre

propiedad —el Estado— y control —los gestores— en estas empresas. Se trata de un tema bien conocido en la literatura teórica y que recientemente ha sido analizado en términos de la relación existente entre el principal, que fija los objetivos, y el agente, que los lleva a la práctica⁹.

La determinación de los objetivos por el gobierno pertenece a uno de dos tipos. El primero es la fijación de *normas regulatorias* o restricciones explícitas al funcionamiento de la empresa, como pueden ser, por ejemplo, limitar la tasa máxima de beneficio, o fijar los precios de venta de los productos. El segundo es la fijación de *objetivos productivos parciales* como, por ejemplo, el mantenimiento del empleo o de una oferta determinada de servicios o suministros.

En el primer caso el problema fundamental radica en que la imposición de regulaciones por el principal tiende a generar estrategias de adaptación por parte del agente que provocan ineficiencias no deseables. No entraré aquí en esta discusión, pero estoy convencido de que la mejora de las técnicas de regulación —algo que afecta también a empresas privadas reguladas— es un campo en el que las autoridades económicas pueden mejorar mucho.

En el segundo caso, el problema básico consiste en que resulta muy difícil que el agente no transmita información sesgada al principal en lo relativo a los costes exigidos por el cumplimiento de dichos objetivos, presentando, por tanto, comportamientos más ineficientes de lo necesario. Esto es importante si se recuerda que, en presencia de objetivos no orientados por el mercado, una gestión óptima exige cumplir las restricciones impuestas a los menores costes posibles.

Aquí el problema principal no es, como antes, de técnicas de regulación, que en este contexto se traduciría por técnicas de fijación de objetivos, sino de posibilidades de crear incentivos en favor de comportamientos minimizadores de costes. Aunque no existan recetas universales, dos ideas generales pueden tener interés.

- i) La no minimización de costes en la prestación de servicios sólo puede mantenerse si no existe presión competitiva sobre el oferente. En efecto, en los principales países de la CEE, cuando se han detectado ineficiencias en la empresa pública, estas se han debido no a su titularidad sino a la ausencia de elementos de competencia en su marco de actuación. Puede resultar significativo el hecho de que el proceso de privatización britá-

⁹ Este problema se hace aún más complejo si existen, como suele ocurrir en el campo industrial, corporaciones o *holdings* de grupos de empresas públicas, porque el esquema institucional añade un escalón adicional que en la práctica suele tener componentes de principal —frente a las empresas individuales— y de agente —frente al gobierno—, máxime en el caso de *holdings* no homogéneos.

nico ha arrojado, como resultado más positivo, la mejora de gestión de las empresas públicas no privatizadas, a lo que parece no ser ajena la presión que supone el riesgo de privatización para sus directivos ¹⁰.

- ii) La minimización de costes puede verse reforzada en caso de que la empresa pública se encuentre presionada a retribuir el capital de forma semejante a como lo hace el mercado. Bajo determinadas circunstancias, la privatización parcial de participaciones minoritarias puede ayudar a este objetivo, al mismo tiempo que favorece la mayor sensibilidad de las autoridades hacia los costes que implica la determinación de objetivos ajenos al mercado ¹¹.

c) *Las actitudes de los agentes sociales*

Para terminar este epígrafe, haré una breve mención a un problema, éste sí privativo de la empresa pública, de difícil solución, que radica en las peculiares actitudes que los agentes sociales y económicos adoptan en sus relaciones con la empresa pública y que se traduce en dificultades de gestión.

Los empresarios privados —y, sobre todo, su representación corporativa, la patronal— tienden a considerar a la empresa pública como competidora desleal cuando ofrece bienes o servicios con beneficio, aunque sea evidente que esto no es cierto salvo que tenga acceso, por ejemplo, a financiación privilegiada de la que no participen las empresas privadas del mismo sector; algo que no sucede en la práctica. Esta posición es mantenida, sin embargo, por patronales que de forma simultánea presionan con fuerza para conseguir que el sector público empresarial se haga cargo de empresas privadas en crisis para, una vez reflotadas con recursos públicos, utilizar el argumento de la mayor eficacia de la gestión privada para tratar de reprivatizarlas. Esto significa, como es claro, una presión permanente en favor de la ineficiencia de la empresa pública.

Por su parte los trabajadores —y su representación corporativa, los sindicatos— tienden a considerar que los empleados de las empresas públicas deben tener garantizada la estabilidad en el empleo, y sostienen con frecuencia prácticas de negociación colectiva independientes de los objetivos y situación económica de cada empresa. Prácti-

¹⁰ El tema de introducción de elementos de competitividad tiene interés en áreas como, por ejemplo, la prestación pública de servicios médicos, en la que sistemas como el HMS pueden proporcionar resultados satisfactorios desde el punto de vista de la eficacia y el precio del servicio.

¹¹ Mi posición respecto a la privatización puede verse con más detalle en Segura (1989), pp. 13-14.

cas que tienen posibilidades de éxito —no factible en la empresa privada— en la medida que existe la posibilidad del recurso al Presupuesto para enjugar pérdidas y que el coste político de huelgas largas en empresas públicas termina recayendo en parte sobre los gobiernos, habida cuenta de los perjuicios generalizados que provocan a los ciudadanos. Una dificultad adicional para la gestión eficiente de la empresa pública.

Estos problemas no son privativos de la empresa pública —aunque se manifiestan de forma aguda en la misma— ya que tienen lugar siempre que una intervención pública puede afectar a intereses económicos privados, y/o cuando existe una percepción colectiva errónea de los verdaderos costes de tales comportamientos. Es muy posible que si los gobiernos hicieran públicos los costes reales de este tipo de prácticas, contasen con un apoyo masivo en favor de una gestión más eficiente. La experiencia demuestra, sin embargo, que la transparencia en este tema no suele ser práctica habitual, y que los gobiernos tienden a sesgar la incompleta información que proporcionan en un intento de justificar a corto plazo sus decisiones de uno u otro signo. Práctica que puede conducir a largo plazo a la falta de credibilidad y, por tanto, al arbitraje de intereses corporativos más que al mantenimiento de una política de gestión firme y eficaz ¹².

5. Algunos cambios derivados del marco europeo comunitario

El progresivo acercamiento al mercado único comunitario va a representar el reto esencial no sólo para las empresas públicas, sino para el conjunto de la estructura productiva española y europea.

¹² El caso español puede servir de ejemplo de algunas de estas prácticas. Tres casos, representativos de prácticas indeseables, ilustrarán el tema. La imagen del sector siderúrgico es que está formado por ENSIDESA, empresa pública con pérdidas cubiertas por impuestos pagados por los ciudadanos, y AHV, empresa privada, cuyas pérdidas son sufridas por sus accionistas, entre los que no se cuenta el sector público; ningún gobierno se ha molestado en informar al contribuyente de que las pérdidas de AHV las soporta él y que, para mayor sorpresa, el sector público concede ayudas que no serán recuperables en el caso de que AHV llegue a obtener beneficios. Los datos transmitidos por sucesivos gobiernos permiten calcular, por simple multiplicación, el coste que para el ciudadano supone que la Banca Pública no retribuya los recursos aportados por el Tesoro; sin embargo, los costes del saneamiento bancario hechos públicos están muy infravalorados al no incluir los costes financieros reales de los recursos inmovilizados en el FGD. El contribuyente desconoce el coste que supone el mantenimiento del empleo por medio de una empresa que, como HUNOSA, no cubre siquiera costes variables, ni tiene posibilidades de hacerlo en el futuro; y desconoce también lo mucho menos que costaría lograr el mismo objetivo con otro instrumento de intervención pública.

Las ventajas potenciales son claras: la existencia de un mercado de 350 millones de consumidores con altos niveles de renta media y consumo muy diversificado, y el ensanchamiento del mercado preferente homogéneo para las empresas europeas. Además, el mercado interior implicará no sólo la posibilidad de una mayor eficiencia técnica por el aprovechamiento de economías de escala, sino también el desarrollo, en su caso, de sinergias entre las empresas públicas.

Cuatro son los campos fundamentales en que las empresas públicas podrían desarrollar estas ventajas.

En primer lugar, la mayor parte de los sectores públicos empresariales europeos tienen segmentos relevantes de su actividad localizados en empresas de alta tecnología, por lo que una parte de gastos en I + D puede ser mejor optimizada sobre una base europea que nacional. Esto es cierto no sólo para la investigación básica y aplicada, sino principalmente para la asimilación y difusión de nuevas tecnologías.

En segundo lugar, las empresas públicas juegan un importante papel como oferentes de servicios públicos, infraestructuras y otros servicios generales. Una colaboración adecuada entre empresas públicas europeas podría reducir costes e incrementar la eficiencia en estos campos, lo que, a su vez, podría conectarse con un plan europeo a medio plazo de asignación de fondos estructurales de la CEE encaminado a aproximar las dotaciones de infraestructuras entre las regiones comunitarias.

En tercer lugar, un mercado más amplio y menos regulado podría estimular la multinacionalización de algunas empresas públicas, algo especialmente importante en países que, como España, tienen un sector público empresarial diseñado en sus inicios para sustituir importaciones. El carácter nacional de muchas empresas públicas es una de las mayores restricciones para alcanzar competitividad, no ya mundial sino intraeuropea, y la desregulación negociada de transportes y comunicaciones constituye un campo potencialmente muy fructífero para obtener ventajas de este tipo.

Por último, la cooperación financiera en el plano europeo podría reducir en forma significativa los costes financieros y riesgos a que hacen frente las empresas públicas. Esto puede resultar importante en inversiones que presentan períodos de maduración largos y rentabilidades individualmente apropiables muy modestas, que son características de muchas empresas públicas.

El que estas ventajas potenciales lleguen a no materializarse en la práctica depende de dos tipos de factores. Por una parte, el ritmo y orden temporales que siga en la práctica la construcción del mercado único, es decir, la forma y plazos en que se instrumenten las reformas institucionales requeridas por dicho mercado, que en su mayoría se

encuentran especificadas en el Acta Única. Por otra parte, la capacidad de adaptación de las empresas públicas a un entorno económico en el que las reglas cambian con rapidez, que dependerá en buena medida de la realización de reformas organizativas y de gestión, algunas de las cuales se han comentado en los dos epígrafes precedentes.

Dentro del primer grupo de reformas, tres merecen especial atención tanto por su importancia como por las dificultades políticas y económicas que entraña su aplicación.

El primer grupo de acuerdos se refiere a la armonización fiscal. Sin lograr ésta, las condiciones de competitividad nacionales serán muy distintas, existiendo además el riesgo de subordinar la fiscalidad indirecta al logro de menores costes de producción (o la directa a la atracción de capitales comunitarios). La necesidad de dicha armonización está, pues, fuera de toda duda, pero implicará cambios tanto en la estructura como en los tipos que pueden inducir cambios drásticos en los ingresos y déficit públicos y plantear problemas, sobre todo en países en los que la imposición directa es rígida y los grados de evasión elevados.

El segundo punto se refiere a la armonización de las condiciones de trabajo y forma parte del complejo tema de la construcción del llamado espacio social europeo. En la medida en que las diferencias nacionales hoy día existentes constituyen una parte importante de las ventajas comparativas de los países europeos menos desarrollados, resulta difícil pensar en su desaparición en un trienio. Sin embargo, si es cierto que los agentes sociales presentan estrategias específicas en las empresas públicas, cabe esperar que las presiones por armonizar las condiciones de trabajo, entendidas en un sentido amplio, sean especialmente fuertes en los sectores empresariales públicos. Este es, quizá, uno de los mayores problemas a los que habrá de enfrentarse la empresa pública en los próximos años. Avanzar a mayor velocidad en el terreno social que las empresas privadas implicará un empeoramiento relativo de su competitividad, lo que en el marco de una política monetaria unificada puede implicar costes adicionales por la penalización relativa que implicará la existencia de déficit públicos.

El tercer punto es el relativo a los aspectos de flexibilización de mercados y ofertas públicas. La desregularización de algunos servicios (v. gr.: transporte aéreo) y la liberalización de ciertos mercados (v. gr.: energía eléctrica) afectará de lleno a la empresa pública, planteando problemas de distinta naturaleza. Por una parte, y relacionado con la desregulación de servicios en que existen componentes de monopolio natural, los temas se referirán al grado de colaboración (desde fusiones hasta acuerdos zonales) entre las empresas existentes, que es difícil suponer lleven a la desaparición radical de algunas, aunque sí al redimensionamiento y, posiblemente, al establecimiento de consorcios

supranacionales. Por lo que se refiere a la liberalización de mercados como el de la energía eléctrica, el problema es más complejo porque afecta a temas de estrategia industrial general (opción nuclear, sectores nacionales de bienes de equipo, excesos de capacidad, etc.).

Estos problemas no son, en gran medida, distintos de los que afectarán al sector privado, y el favorecer que no lo sean es, en último extremo, un objetivo de cualquier política sensata de empresa pública. Sin embargo, la empresa pública es un instrumento de corrección de fallos de mercado, parte de su rentabilidad es social —se debe a las diferencias entre valoraciones privadas y sociales—, y las tasas de rentabilidad social consideradas óptimas por las autoridades económicas cabe suponer que son muy variables entre países de la CEE, porque lo son los niveles de desarrollo económico y social. Por ello, cabe el riesgo de tratar de utilizar a los sectores empresariales públicos nacionales como instrumento activo en el logro del difícil equilibrio entre eficiencia y equidad, clave de la viabilidad del mercado único. Y esto creo que sería muy perjudicial, sobre todo, para los países más atrasados.

El mercado único se logrará sólo si las ganancias de eficiencia agregadas que traerá consigo benefician, aunque de forma desigual, a todos los países de la CEE. En nuestras sociedades existe una relación de sustituibilidad aguda entre eficiencia económica y equidad, sea cual sea el criterio de justicia distributiva que se sostenga. Defender una estrategia basada sólo en consideraciones de eficiencia provocaría una reacción opuesta que favorecería movimientos corporativistas y proteccionistas indeseables entre los agentes sociales y gobiernos.

Es evidente que un tema esencial en la construcción de una CEE plenamente integrada es el diseño de programas europeos que compensen las nuevas desigualdades sociales y territoriales que una política más competitiva acarrearán al menos a corto y medio plazo. También lo es que si la empresa pública no constituye un instrumento adecuado para articular políticas redistributivas en el marco nacional, no puede serlo en el plano comunitario. Tengo el firme convencimiento de que los intentos de convertir a la empresa pública en un campo de experimentación de nuevas formas de organización, o en un modelo para el ensayo de modelos de gestión que sigan «nuevas lógicas económicas», entrañan riesgos incalculables para su futuro, sobre todo en los países menos avanzados.

INDICE

- Prefacio..... 7
- 1. **El desarrollo económico español en el contexto europeo: 1800-1930**, por Leandro Prados de la Escosura..... 13
 - 1. El desarrollo español en la historiografía 14
 - 2. Desarrollo y atraso económico en España: una perspectiva kuznetsiana 16
 - 3. La industrialización y el mercado interior 24
 - 4. Conclusiones 28
 - Bibliografía 29
- 2. **El sector público empresarial en España antes de la Guerra Civil**, por Pablo Martín Aceña y Francisco Comín 31
 - 1. Introducción..... 31
 - 2. El mercantilismo y las Reales Fábricas en el siglo XVIII.. 33
 - 3. El liberalismo y las empresas públicas durante el siglo XIX 38
 - 4. El tímido resurgimiento de la empresa pública en el primer tercio del siglo XX 49
 - 5. Conclusiones 52
 - Bibliografía 54
- 3. **La industrialización española en el primer tercio del siglo xx: Una visión alternativa**, por Pedro Fraile 81
 - 1. Introducción..... 81
 - 2. La industrialización antes del despegue 81
 - 3. Las razones del atraso: el contrafactual tradicional sobre la agricultura 63

4. Una hipótesis alternativa: la estructura de la oferta y la búsqueda de rentas.....	71
Bibliografía	77
4. CAMPSA y el monopolio de petróleos, 1927-1947 , por Gabriel Tortella	81
1. Las razones del monopolio.....	82
2. Conclusiones	114
Bibliografía	115
5. El Instituto Nacional de Industria: Inversión industrial y especialización sectorial , por Pablo Martín Aceña y Francisco Comín.....	117
1. La evolución histórica de la inversión del INI	117
2. La distribución sectorial de la inversión del INI.....	121
3. La estructura sectorial de las inversiones del Grupo INI..	127
5. Conclusión	134
Bibliografía	135
6. Crecimiento económico y cambio estructural (1951-1975) , por José Luis García Delgado	137
1. Introducción.....	137
2. Los años cincuenta: un decenio bisagra	138
3. Los años sesenta y primeros setenta	148
4. Epílogo: un legado ambivalente	156
Bibliografía	158
7. Transformaciones en la estructura productiva española durante la crisis: 1978-1985 , por Luis Rodríguez Romero..	161
1. Introducción.....	161
2. Evolución de la actividad económica durante el período 1974-1985: Crisis económica y crisis industrial.....	162
3. Cambios en la especialización sectorial de la industria..	167
4. Determinantes internos y externos.....	174
5. Consideraciones finales: el papel de la industria en la crisis	183
Bibliografía	186
8. El presente de la empresa pública industrial. El Grupo INI , por José Manuel García Hermoso.....	189
1. Posición relativa de la gran empresa española frente a la internacional	190
2. El Grupo INI 1982-1988	200
Bibliografía	215

9. Política empresarial pública 1973-1988 , por Julio García Fernández.....	217
1. Objetivos y comportamiento de la empresa: la laguna empírica	217
2. Principales rasgos de la política del período 1973-1988 y debate actual: ¿reprivatización o multinacionalización?.....	221
3. Las comisiones del plan de desarrollo como marco institucional de los grupos de presión (1973-1976)	225
4. UCD o la lógica de las soluciones políticas contra la racionalidad empresarial (1977-1982)	230
5. El cambio: desregulación, reconversión, rentabilidad, multinacionalización (1983-1988).....	235
6. La expropiación de RUMASA y de autopistas como ejemplos de la teoría de Stigler sobre la regulación.....	241
7. Las relaciones entre el Estado y los grupos de presión..	245
8. Conclusiones	248
Bibliografía	250
10. Empresa pública y competitividad internacional , por José A. Zamora Rodríguez.....	251
1. Introducción.....	251
2. Las tendencias en los mercados de productos industriales.....	252
3. El papel de la empresa pública industrial	257
4. La situación de la empresa pública española	259
5. Resumen y conclusiones	263
Bibliografía	264
11. Reflexiones sobre la empresa pública entre la crisis y el mercado interior europeo , por Julio Segura	265
1. Introducción	265
2. La ineficacia relativa de la empresa pública	267
3. El pseudoproblema de la definición de objetivos	268
4. Problemas de gestión	273
5. Algunos cambios derivados del marco europeo comunitario.....	277