

Miguel Ángel Sáez García

Acero y Estado. Las políticas siderúrgicas en España (1891-1998)

GRANADA, COMARES, 2023, 318 PP. ISBN 978-84-1369-684-3

La primera virtud de esta obra está en su título. Se ajusta plenamente al contenido de la obra y supone, hoy por hoy, la síntesis historiográfica más completa escrita sobre la siderurgia en España. Otra de sus virtudes es que no es tan solo un texto de historia empresarial. Es, cuando menos, una historia sectorial y, las más de las veces, una historia de la intervención del Estado en la economía. Tenemos, en consecuencia, un libro que en todo momento facilita al lector la información clave sobre la situación general de la siderurgia en el contexto del mercado nacional e internacional, así como el entramado político de cada momento, cuestiones ambas imprescindibles para entender la trayectoria del sector a lo largo de poco más de cien años. A ello se añade un análisis meticuloso de los contratos y de la información sobre las producciones y las rentabilidades que los productos siderúrgicos fueron alcanzando. Las únicas objeciones que planteamos es no contar con un pequeño apéndice de siglas y la necesidad de un glosario de términos técnicos, o mejor aún, un anexo explicativo de los procesos

de producción y su evolución a lo largo del siglo xx.

El libro está bien estructurado temporal y temáticamente. Sáez García va asignando a cada gran periodo cronológico un título descriptivo: El Estado Protector (1891-1936); El Estado Interventor para 1936-1959; El Estado Productor entre 1950-1963; El Estado Planificador para 1963-1980, y el Estado Reestructurador para 1980-1998. Se nos va mostrando como la siderurgia jugaba un papel clave, dado que la disponibilidad o no de hierro y acero condicionaba la marcha de la economía, o, en cualquier caso, era percibido por los agentes económicos como el elemento fundamental y básico en los procesos de industrialización. Esta situación no variaría hasta finales del siglo xx, cuando el acero pasó de ser la materia esencial de la industrialización, a ser uno más entre polímeros, silicio, composites, fibra de vidrio, titanio, fibra de carbono, grafeno, perovskitas, etc.

Aunque el título del libro nos indique que es una historia que parte en el año 1891, en realidad se inicia antes. Sin entender cómo

se fraguó el negocio ferroviario o la repercusión de la Gran Depresión de 1873 es imposible explicar el desarrollo de la siderurgia en el último decenio del XIX. Y también va más allá de 1998, pues las Conclusiones nos dejan entrever lo que podría ser el título del capítulo dedicado a los últimos veinticinco años: El Estado correveidile. Este posible apelativo viene de que las principales empresas del sector hoy en día (ArcelorMittal, Celsa Group y Sidenor) solo llaman al Gobierno cuando se necesite su apoyo en la UE y la escena internacional, pues en los asuntos nacionales unos y otros dejan actuar al mercado. En el presente, la siderurgia española exporta más del 70% de la producción, a la vez que nuestra economía es importadora neta de hierro y acero, lo que demuestra una especialización en función de las ventajas comparativas logradas en cada tipo de producto y por los valores añadidos de orden tecnológico conlleva cada producto. Ahora bien, dada la deriva proteccionista de EE. UU. es posible que el acero sea tema de controversia y veamos al Gobierno salir en defensa de los intereses internacionales de las empresas del sector en los foros europeos e internacionales.

Todos los capítulos del libro ofrecen una muy cuidada síntesis y son relevantes por sí solos. Ahora bien, estimamos que hay un punto clave del libro que se sintetiza en los cuadros 2.11 y 2.12. Para entender estos cuadros hay que volver la vista atrás sesenta seis años. Como bien sabemos, desde 1891 la intervención gubernamental fue cada vez mayor en la economía. Se trataba de una intervención que representaba los intereses del Gobierno, que, en parte, solo en parte, recogía las demandas, tanto por los representantes del sector, como por empresarios concretos. Este juego de intereses lleva in-

eludiblemente al tema de la captura del Estado por los intereses de los empresarios. Sáez García enumera las principales conclusiones a las que ha llegado la historiografía especializada en el tema. Realmente la tarea es notoria. Sintetizando todas esas lecturas el autor nos va permitiendo entrever como en su mayoría los expertos han hecho la lectura de que el objetivo empresarial de reservarse el mercado interior fue defendido una y otra vez y ello condujo a la búsqueda de rentas, en vez de aceptar la libre competencia y la opción de invertir para mejorar/modernizar la producción. La consecuencia de esta línea de interpretación es que el consumidor sufrió el mantenimiento de precios elevados en el mercado nacional. Sáez García discrepa de esta visión o mejor, nos advierte de que las cosas son un poco más complejas al manejar la documentación empresarial del momento. El autor introduce la perspectiva de que la responsabilidad no se puede cargar exclusivamente sobre el sector privado. La industrialización fue un objetivo gubernamental, dado que solo los gobiernos en las economías emergentes de pequeño tamaño tenían la capacidad para levantar un proyecto que permitiera impulsar tan ambicioso objetivo. Y no olvidemos que en aquel momento la identificación de industrialización y producción de acero eran plenas. Frente a esta posición está la tradicional convicción de que la industrialización era una obligación del capital privado, y que si éste no pudo fue debido a su carencia de emprendimiento, sumando a ellos que desde 1907 hasta 1968 las empresas constituyeron y mantuvieron la Central Siderúrgica a modo de cártel para fijar los precios. Es complicado ir contra estos argumentos. Sin embargo, Sáez García nos muestra que los intereses del Estado y de la

siderurgia no fueron siempre acompasados, en realidad siguieron derroteros diferentes en muchos casos y, la pretendida acomodación de las empresas a los beneficios fáciles, garantizados por la protección del mercado interior, vía aranceles, reserva de compras públicas, y subvenciones, no se debió tanto a la búsqueda de ese único camino, como a la oportunidad de aprovechar la circunstancia, casi una casualidad, de los aranceles protectores de 1891. Unos aranceles que, no hay que olvidar, estaban destinados a ser moneda de cambio en las negociaciones con terceros países mucho más industrializados que, a su vez, habían diseñado aranceles también restrictivos.

Al cobijo de la protección que se desarrolló, casi de manera inesperada, la industria siderúrgica, pero las empresas incumbentes no limitaron a otras entrantes. Ello se constata por la ampliación del número de siderurgias a comienzos de siglo, con la creación de altos hornos bajo la razón social Nueva Montaña en Santander, al poco de comenzar el siglo xx y después de la Gran Guerra con la puesta en marcha en 1923 de otra nueva siderurgia, Altos Hornos del Mediterráneo, en Sagunto. El autor nos muestra como desde el principio, y también en el Primer Franquismo, las empresas incumbentes no bloquearon la entrada al sector de nuevos entrantes (ver el cuadro 2.11). A ello suma el pequeño tamaño relativo de las plantas (cuadro 2.12), para argumentar que difícilmente se podía llegar a tener las dimensiones de planta para poder enfrentarse a los competidores extranjeros. Esto era imposible sin la ayuda del Estado, y la forma más barata de hacerlo había sido inicialmente mediante la reserva del mercado interior y luego con la intervención directa del Estado en la producción con la intención

de crear instalaciones de mayor dimensión en la que participasen las empresas privadas. Pero con respecto a esta segunda actuación, AHV (Altos Hornos de Vizcaya) la empresa incumbente principal, siempre temió el poder del Estado y no entró al juego, así que el Estado creó su propia empresa en 1950: Ensidesa. Once años después AHV y Basconia si cooperaron para compartir una instalación moderna y, del mismo modo, las tres siderurgias integrales asturianas (Duro Felguera, Fábrica de Mieres SA y la Fábrica de Moreda-Gijón) lo hicieron constituyendo Uninsa (Unión de Siderúrgicas Asturianas SA). Por supuesto, como en otros casos de empresas del INI, Ensidesa no asumió su papel de subsidiaria de modo que los conflictos de intereses y las arbitrariedades se sucedieron. En los años sesenta el Estado optó por la planificación indicativa a través de las denominadas acciones concertadas y el Plan Siderúrgico Nacional (1964), pero toda planificación tiene como contrapartida las crisis inesperadas y la incapacidad para conocer los planes de los competidores en el extranjero. Al final el Estado tuvo que rescatar a AHV con la ayuda de los grandes bancos y algo similar con Uninsa, la cual terminaría por fusionarse con Ensidesa. Pero la producción y la productividad crecieron de manera singular y la planificación indicativa siguió utilizándose hasta 1977 de forma decidida y hasta 1980 sin plena confianza y con falta de definición. Tras esta fecha no se asumió que había que eliminar los excedentes de la capacidad productiva, todo lo contrario, se mantuvo la línea de relanzamiento industrialista. No fue hasta 1985, con la firma del Tratado de Adhesión que se inició la reestructuración que terminaría con la privatización de Aceralía, la heredera de Ensidesa, en 1997: «Se rompía

así la estrecha relación que se había forjado durante más de un siglo entre siderurgia y Estado» (p. 305).

**Álvaro González Cascón
y Santiago M. López**
Universidad de Salamanca