



EL MODELO INDUSTRIAL ESPAÑOL (*)

La evolución de la industria española

Pese a los intentos de introducción de una industria moderna en el siglo XIX, la base industrial española antes de la guerra civil (1936-39) era poco sólida. Es verdad que, como no beligerante en la primera guerra mundial, España pudo aprovecharse de la coyuntura; pero en esa ocasión no fue capaz de edificar una estructura industrial sólida. Siguió los años de la Dictadura, con un notable esfuerzo inversor en infraestructuras y una cierta consolidación industrial. Pero los conflictos políticos, ideológicos y sociales que siguieron a la caída de la Dictadura primero y de la Monarquía después, y el inicio de la Gran Depresión, pusieron un freno al avance de la industrialización en España.

Los años cuarenta y cincuenta

Al acabar la guerra civil, el estado de la industria era lastimoso: destrucciones, equipo anticuado y deteriorado, escasez de primeras materias y de capital, aislamiento exterior (por el estallido de la segunda guerra mundial y por la falta de recursos para pagar las importaciones, pero, sobre todo, por la ideología autárquica del régimen), proteccionismo a ultranza (y basado no tanto en aranceles, que respetan el mecanismo de mercado, sino en contingentes, restricciones cuantitativas, licencias y todo tipo de controles directos, junto con privilegios fiscales, financieros y de expropiación forzosa a la industria nacional, etc.) y un severo intervencionismo (aprobación administrativa de la instalación, ampliación y traslado de industrias, controles de precios, restricciones a la movilidad de primeras materias y productos acabados, etc.).

Pese a ello, en la segunda mitad de los años cincuenta se consiguió un crecimiento industrial moderado, como resultado de la supresión de algunos controles, la normalización

(*) Nota técnica de la División de Investigación del IESE.
Preparada por el profesor Antonio Argandoña. Septiembre de 1990.

de los abastecimientos, la mejora de las infraestructuras y la disponibilidad de divisas para hacer frente a las importaciones más necesarias, dejando entrever las posibilidades que el sector tendría en condiciones económicas normales.

Pero a pesar de que Europa conocía una etapa de crecimiento sostenido, la industria española basó su expansión en el mercado interior. Su competitividad externa era, en efecto, muy reducida, debido al insuficiente abastecimiento de primeras materias, productos semimanufacturados y bienes de equipo, la elevada inflación interior, un tipo de cambio no competitivo y la carencia de estímulos a la exportación.

En esas condiciones, el crecimiento industrial venía limitado por la insuficiente capacidad de importar que, a su vez, venía condicionada por la falta de capacidad exportadora. Las series eran cortas, como correspondía a una industria cerrada; la calidad, baja, y las interrupciones de la producción, frecuentes, por falta de suministros, primeras materias y energía.

Del Plan de Estabilización a la crisis del petróleo

Como en tantas otras facetas de la vida económica española, el Plan de Estabilización de 1959 introdujo un cambio radical, al recuperar las condiciones de estabilidad macroeconómica –contención de la demanda, moderación de la inflación, suficiencia fiscal, tipo de cambio realista, etc.– y, sobre todo, al reducir el proteccionismo e iniciar una liberalización más decidida, que puso a la industria española en condiciones de llevar a cabo un gran salto adelante.

Los años sesenta fueron, en efecto, los de arraigo y consolidación de la industria española. La fuerte demanda interior y exterior permitió un crecimiento elevado de la producción (el PIB industrial español crece a un ritmo anual del 11% entre 1960 y 1974, frente a un crecimiento medio europeo del 5%). El proceso de capitalización fue muy intenso, permitiendo grandes aumentos de productividad, que, junto con la disponibilidad de una mano de obra abundante, barata y relativamente cualificada y disciplinada, están en la base de nuestras ventajas comparativas. La inversión exterior, que fue objeto de una primera liberalización en 1959, ocupó un lugar destacado por la aportación de fondos, tecnología e innovación y por la apertura a la exportación.

Se trataba, con todo, de una industria basada todavía en el mercado interior y sometida a una protección elevada, empezando por el arancel de 1960, que sustituyó la panoplia de protecciones cuantitativas por otra, no menos proteccionista, pero, al menos, más respetuosa con el mercado (el tipo medio era del 25%, la dispersión de tipos iba del 0 al 80%, y la protección era mayor donde la industria española era menos competitiva, es decir, en sectores de demanda media y fuerte). En definitiva, se cambió una vieja estructura proteccionista por otra más sofisticada pero no eficiente. De hecho, el grado de competencia en la industria española siguió siendo reducido.

El intervencionismo se mantuvo a través de las Acciones Concertadas y de la política de desarrollo regional prevista en los Planes de Desarrollo. Se concedían ventajas (fiscales, financieras y de expropiación forzosa) a ciertas industrias, sea para llevar a cabo planes de inversión concertados con la Administración, sea para alentar su ubicación en determinadas zonas. El resultado fue una industria todavía muy protegida, sensible a la incentivación política, poco competitiva y con algunos casos clamorosos de exceso de capacidad (siderurgia, construcción naval, energía).

Esa política industrial favoreció los sectores de base y finales (en detrimento de los inputs intermedios), intensivos en mano de obra y con escaso contenido tecnológico avanzado (lo que ponía a nuestra industria en excesiva dependencia del exterior, en lo que se refiere a inputs intermedios y a tecnología avanzada, además de energía).

Al ser una industria más orientada al mercado interior que al exterior, sus dimensiones eran reducidas y su especialización también: estaba presente, pues, en todos los sectores, con empresas pequeñas y, a menudo, poco eficientes. Esto preocupó a las autoridades, que desarrollaron acciones de concentración industrial y exigieron dimensiones mínimas a las nuevas instalaciones. Pero los resultados fueron poco brillantes, porque la protección no incentivaba las fusiones, y porque, además, la Administración siempre brindó su apoyo a las empresas en dificultades. En cuanto a la acción concertada, sirvió para impulsar el crecimiento de sectores tradicionales o básicos, intensivos en mano de obra y con previsible problemas de ajuste, pero no favoreció a los sectores nuevos, de mayor contenido tecnológico. En resumen, se gastaron importantes sumas sin resultados positivos, y se originaron excesos de capacidad –el temor a los estrangulamientos de los años cincuenta, seguía presente–.

Los sectores dominantes en España eran los de demanda débil en el resto del mundo industrializado, incapaces, por tanto, de generar una base sólida. La exportación se basaba en la ventaja comparativa de la mano de obra barata (cuando en los años setenta se elevaron los costes laborales, nuestra capacidad competitiva se vio resentida). Además, la exportación se benefició durante años de considerables subvenciones implícitas (desgravación fiscal, créditos baratos, etc.).

Con todo, no se debe minusvalorar el cambio experimentado por la industria española en los años sesenta. Este sector fue el motor del crecimiento; generó demanda y ofertó maquinaria, productos de consumo y bienes intermedios; alentó la emigración, la urbanización, la formación profesional y, en definitiva, la transformación de la sociedad española, de agraria a industrial, de rural a urbana, de tradicional a adelantada. La industria española fue también la responsable de la transformación técnica del país, que está en la base de su modernización. Con todas sus limitaciones, fue capaz de desarrollarse a nivel internacional, cambiando el viejo principio de la autosuficiencia por el de la competitividad, y confiando cada vez más en el juego del mercado.

No obstante, es obvio que el esfuerzo industrializador fue insuficiente, tuvo errores y limitaciones, y generó un conjunto de problemas que entonces se escapaban a nuestra vista, pero que luego resultaron ser importantes. La industria española era de dimensiones insuficientes, poco competitiva, todavía demasiado protegida y encaminada hacia sectores de crecimiento reducido y futuro incierto. Confiaba, sí, en el mercado, pero debidamente matizado, controlado y completado mediante los Planes de Desarrollo. Además, la introducción de tecnologías extranjeras, que buscaban el ahorro de trabajo, hizo que nuestra industria tuviese una insuficiente capacidad de creación de empleo (como se pone de manifiesto en la elevada emigración exterior, incluso en los años de mayor crecimiento de la producción).

Es probable que estos problemas hubiesen tenido una importancia menor en otro entorno o en otro momento. Pero una industria de estructuras rígidas, en un marco político, social y económico muy poco dado a la flexibilidad, a la desregulación, a la competencia y al juego del mercado, debía sufrir necesariamente dificultades considerables para adaptarse, sobre todo si tenía lugar una severa crisis. Y esto fue lo que ocurrió, a partir del alza de precios del petróleo de 1973.